



Consolidação da paz e a sua sustentabilidade: as missões da ONU em Timor-Leste e a contribuição de Portugal

Autor(es): Freire, Maria Raquel (coord.)

Publicado por: Imprensa da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/36613>

DOI: DOI:<http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0890-7>

Accessed : 19-May-2017 18:00:46

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.



CONSOLIDAÇÃO
DA PAZ E A SUA
SUSTENTABILIDADE
AS MISSÕES DA ONU
EM TIMOR-LESTE
E A CONTRIBUIÇÃO
DE PORTUGAL

MARIA RAQUEL FREIRE
COORDENADORA

IMPrensa DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA
UNIVERSITY
PRESS

Este volume analisa a contribuição das missões de paz das Nações Unidas para a manutenção e consolidação da paz em Timor-Leste, bem como o envolvimento mais específico de Portugal nestes processos. Os contributos deste trabalho visam explicitar a multidimensionalidade que os sucessivos mandatos das missões internacionais foram adquirindo, os contextos em que estes se desenharam, os atores envolvidos, bem como as implicações que essas alterações tiveram na forma como Portugal se foi posicionando e articulando. Tudo isto tem por objetivo perceber o contributo destas missões e do envolvimento externo mais alargado, para a consolidação da paz em Timor-Leste. A explicitação de elementos visíveis e das dinâmicas invisíveis associados aos processos de intervenção permitem perceber as relações por vezes desajustadas entre o que é assumido ao nível do planeamento e a sua implementação no terreno, sublinhando a relevância de dinâmicas locais e da sua inclusão na construção de uma paz sustentável.



I N V E S T I G A Ç Ã O

EDIÇÃO

Imprensa da Universidade de Coimbra

Email: imprensa@uc.pt

URL: http://www.uc.pt/imprensa_uc

Vendas online: <http://livrariadaimprensa.uc.pt>

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Imprensa da Universidade de Coimbra

CONCEÇÃO GRÁFICA

António Barros

INFOGRAFIA DA CAPA

Carlos Costa

EXECUÇÃO GRÁFICA

Simões & Linhares, Lda

OBRA PUBLICADA COM O APOIO DE:



FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR



© MARÇO 2015, IMPRENSA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

ISBN 978-989-26-0889-1

ISBN DIGITAL 978-989-26-0890-7

DOI: <http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0890-7>

DEPÓSITO LEGAL 390700/15

**CONSOLIDAÇÃO
DA PAZ E A SUA
SUSTENTABILIDADE
AS MISSÕES DA ONU
EM TIMOR-LESTE
E A CONTRIBUIÇÃO
DE PORTUGAL**

MARIA RAQUEL FREIRE

COORDENADORA

IMPRESA DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA
UNIVERSITY
PRESS

(Página deixada propositadamente em branco)

SUMÁRIO

NOTA INTRODUTÓRIA	7
<i>Maria Raquel Freire</i>	
INTRODUÇÃO: A MULTIDIMENSIONALIDADE	
DA CONSTRUÇÃO DA PAZ EM TIMOR-LESTE	11
<i>Maria Raquel Freire</i>	
CAPÍTULO 1	
A CONSTRUÇÃO DA PAZ EM TIMOR-LESTE: UMA VISÃO CRÍTICA	37
<i>Ramon Blanco</i>	
CAPÍTULO 2	
AS RELAÇÕES ENTRE PORTUGAL E TIMOR-LESTE: DA DESCOLONIZAÇÃO	
AOS DESAFIOS NO PÓS-INTERVENCIONISMO	69
<i>António Leitão</i>	
CAPÍTULO 3	
PARA ALÉM DAS CINZAS: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA DA COOPERAÇÃO	
PORTUGUESA PARA O DESENVOLVIMENTO EM TIMOR-LESTE	99
<i>Daniela Nascimento</i>	

CAPÍTULO 4

A DIMENSÃO SOCIOLÓGICA DAS INTERVENÇÕES

MILITARES EXTERNAS: AS FORÇAS ARMADAS

PORTUGUESAS EM MISSÕES INTERNACIONAIS 123

Helena Carreiras

CAPÍTULO 5

A PARTICIPAÇÃO MILITAR PORTUGUESA EM TIMOR-LESTE E O IMPACTO

NAS DINÂMICAS INFORMAIS DA RECONSTRUÇÃO DA PAZ 157

Carlos Morgado Braz

CAPÍTULO 6

REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA EM TIMOR-LESTE

E O SEU CONTRIBUTO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA PAZ..... 183

Paula Duarte Lopes

CAPÍTULO 7

AS NAÇÕES UNIDAS E O ESTADO DE DIREITO EM TIMOR-LESTE 217

Teresa Cierco

CAPÍTULO 8

ELEIÇÕES EM TIMOR-LESTE: O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO

POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO 243

Carla Luís

CONCLUSÃO

CONSOLIDAÇÃO DA PAZ E A SUA SUSTENTABILIDADE:

DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA TIMOR-LESTE

NO CONTEXTO PÓS-INTERVENÇÃO..... 275

Maria Raquel Freire

NOTAS BIOGRÁFICAS 287

NOTA INTRODUTÓRIA

Esta publicação resulta do trabalho desenvolvido no âmbito de um projeto de investigação cofinanciado pelo FEDER através do Programa Operacional Fatores de Competitividade — COMPETE e por Fundos Nacionais através da FCT — Fundação para a Ciência e a Tecnologia, intitulado “Consolidação da paz e a sua sustentabilidade: as missões da ONU em Timor-Leste e a contribuição de Portugal” (PTDC/CPJ-CPO/115169/2009 — FCOMP-01-0124-FEDER-014433), que decorreu entre 2011 e 2014. O projeto centrou-se na discussão sobre a contribuição das missões de paz no quadro das Nações Unidas para a consolidação da paz (*peacebuilding*), ilustrada pelo caso de Timor-Leste. A investigação procurou compreender a multidimensionalidade que os sucessivos mandatos foram adquirindo, bem como as implicações que essas alterações tiveram na forma como Portugal se foi posicionando e articulando, com o objetivo de avaliar o contributo destas missões para a consolidação da paz em Timor-Leste. Incluindo uma análise ampla das dinâmicas associadas à construção e consolidação da paz em Timor-Leste, este volume dá forma à investigação desenvolvida, trazendo a debate velhas e novas questões.

A equipa de investigação gostaria ainda de agradecer à Fundação Oriente o seu apoio em Díli, nas missões que fizemos ao terreno. Os agradecimentos estendem-se ainda a todos os que direta e indiretamente nos ajudaram ao longo do processo de investigação, quer em Portugal quer em Timor-Leste, e cuja experiência e conhecimento foram essenciais ao prosseguimento deste trabalho. Como investigadora responsável gostaria ainda de dirigir

um agradecimento particular a toda a equipa de investigação cujo envolvimento, empenho e entusiasmo neste projeto constituíram os alicerces para a condução e conclusão da investigação, e para o desenho e «construção» deste volume.

Maria Raquel Freire

Coimbra, 17 de setembro de 2014

MARIA RAQUEL FREIRE

rfreire@fe.uc.pt

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais, Coimbra

School of Economics of the University of Coimbra and Centre for Social Studies, Coimbra, Portugal

INTRODUÇÃO: A MULTIDIMENSIONALIDADE DA CONSTRUÇÃO DA PAZ EM TIMOR-LESTE

RESUMO:

Este capítulo introdutório enquadra a temática central a este volume através da abordagem que faz aos conceitos de manutenção e construção da paz (*peacekeeping* e *peacebuilding*), e da análise destes processos no caso de Timor-Leste. O capítulo analisa o período compreendido entre o referendo de 1999 e a restauração da independência em 2002, e a saída das Nações Unidas do território enquanto protagonista de uma densa presença externa. O capítulo discute que paz está a ser construída em Timor-Leste recorrendo para tal à análise do processo de transformação e consolidação desta a nível político, social, securitário e económico. Esta multidimensionalidade que caracteriza a construção da paz encontra paralelo na complexidade associada às dinâmicas que lhe subjazem. Abordagens, atores e contextos são elementos fundamentais de análise no mapeamento da construção da paz em Timor-Leste que este capítulo analisa. Deste modo, e com um objetivo claro de enquadramento teórico e conceptual, o capítulo serve de porta de entrada para as análises que se seguem e que de forma mais particular se centram em vários dos aspetos aqui identificados, desde a dimensão securitária à do desenvolvimento, numa perspetiva mais direcionada.

Palavras-chave: Manutenção da paz; construção da paz; Nações Unidas; Timor-Leste

INTRODUCTION: THE MULTIDIMENSIONALITY OF PEACEBUILDING IN TIMOR-LESTE

ABSTRACT:

This introductory chapter frames the central thematic of this volume in its approach to the concepts of peacekeeping and peacebuilding, and the analysis of these processes in the case of Timor-Leste. The chapter analyses the period between the 1999 referendum and the restoration of independence in 2002, and the withdrawal of the United Nations from the country in 2012, as the main protagonist of a complex external presence. The chapter discusses which peace is being built in Timor-Leste during this period, by looking at the process of transformation and consolidation of peace at the political, social, security and economic levels. This multidimensionality that characterizes the construction of peace finds parallel in the complexity associated to its underlying dynamics. Approaches, actors and contexts are fundamental elements in the mapping of peacebuilding in Timor-Leste that this chapter focuses on. In this way, and with a clear objective of theoretical and conceptual framing, the chapter serves as the main entrance for the contributions that follow.

Keywords: Peacekeeping; Peacebuilding; United Nations; Timor-Leste

INTRODUÇÃO

A MULTIDIMENSIONALIDADE DA CONSTRUÇÃO DA PAZ EM TIMOR-LESTE

Maria Raquel Freire

Introdução

O processo de consolidação da paz é um processo complexo, que envolve atores diferenciados, objetivos diversos e que implica decisões e reações também elas distintas, num quadro de análise que se revela cada vez mais multidimensional. Esta multidimensionalidade define-se quer em termos verticais, relativamente a níveis de análise que vão desde o contexto local ao envolvimento de atores externos e a dinâmicas do sistema internacional, quer em termos horizontais, relativamente a áreas setoriais que se cruzam nestes processos, e que contemplam desde aspetos políticos e de segurança, até questões económicas, sociais, culturais e outras. É este quadro complexo que define as bases de análise deste volume e que se centram no processo de construção e consolidação da paz em Timor-Leste, no posicionamento de Portugal, e no contributo das Nações Unidas (NU) através das suas várias presenças, desde a organização do referendo de

1999 e da administração transitória, até à missão integrada que fechou a sua presença em maior escala no país.

Este capítulo introdutório enquadra, assim, a temática central a este volume através da abordagem que faz aos conceitos de manutenção e construção da paz (*peacekeeping* e *peacebuilding*), e da análise destes processos no caso de Timor-Leste. O capítulo analisa o período compreendido entre o referendo de 1999 e a restauração da independência em 2002, e a saída das Nações Unidas do território enquanto protagonista de uma densa e ativa presença externa. O capítulo discute ainda o modelo de paz que está a ser construído em Timor-Leste, recorrendo para tal à análise do processo de transformação e consolidação deste a nível político, social, securitário e económico, tal como promovido no quadro da presença das NU. A multidimensionalidade que tem caracterizado os processos de construção da paz encontra paralelo na complexidade e diversidade associadas às dinâmicas que lhes subjazem. As diferentes abordagens, atores e contextos são alguns dos elementos fundamentais de análise no mapeamento da construção da paz em Timor-Leste que este capítulo analisa. Deste modo, e com um objetivo claro de enquadramento teórico e conceptual, o capítulo serve de ponto de partida para as análises que se seguem e que de forma mais particular ou temática se centram em várias das dimensões aqui identificadas, desde a securitária à do desenvolvimento, numa perspetiva mais direcionada.

Neste contexto, este estudo é informado por um quadro crítico de análise na linha de autores como Duffield (2001) e Richmond (2007) com o intuito de explicar não só dinâmicas mais visíveis associadas ao processo de consolidação da paz no caso específico de Timor-Leste bem como as estratégias de atuação das missões de paz a nível local, mas também as dinâmicas invisíveis que dizem respeito essencialmente às relações locais e que, apesar do impacto direto na consolidação da paz, escapam frequentemente às estratégias definidas e implementadas. Este quadro permite-nos explicitar os pressupostos subjacentes a este tipo de intervenções, analisando as relações muitas vezes desajustadas entre o que é assumido ao nível do planeamento e implementação e a realidade no terreno. Identificamos, assim, duas perspetivas de análise em torno das quais grande parte da bibliografia

sobre *peacebuilding* conflui: o seu direcionamento estratégico no quadro das Nações Unidas e a questão da sua articulação com outras dinâmicas de construção da paz. A primeira remete para o debate entre uma estratégia marcadamente *top-down*, centrada nos decisores e elites políticas, e outra *bottom-up*, cujo enfoque incide sobre atores locais e o seu contributo para dinâmicas de construção da paz (Paris, 1997; Bellamy e Williams, 2004; Paris e Sisk, 2009). Este debate tem estado muito presente na bibliografia de referência sobre a temática, procurando demonstrar e desmontar o encapsulamento que alguns processos acabam por sofrer, dado o espalhamento em que os mesmos se inserem, ou seja, a sua definição ao mais alto nível, muitas vezes longe das realidades locais, seguindo padrões estandardizados, numa lógica de *one-size fits all* que está obviamente sujeita a várias limitações e críticas. O resultado é uma desconexão clara entre os procedimentos rotinizados e rígidos a nível burocrático e a sua aplicação a contextos locais específicos e dinâmicos. Assim, as NU têm sido objeto de crítica dada a sua abordagem *top-down*, que implica a aplicação de um conjunto de princípios e procedimentos no alinhamento neoliberal vocacionado para a consolidação institucional, com enfoque na realização de eleições e no Estado de direito. Sendo estas áreas fundamentais na construção do estado, e na consolidação da paz, são também manifestamente insuficientes, revelando-se por vezes respostas demasiadamente institucionalizadas, superficiais e incapazes de atender e responder às dinâmicas estruturais onde assentam a fragilidade, a instabilidade e muitas das questões de fundo em contextos problemáticos. No entanto, e como este trabalho o demonstra, as NU têm revelado algum cuidado a nível doutrinal na forma como têm tornado mais explícita a necessidade de interligação com as especificidades locais, de envolvimento mais claro entre a presença externa e a realidade a que está a procurar dar resposta, bem como ao nível da responsabilização pelos processos desenvolvidos. Esta lógica de atuação permite, assim, um maior envolvimento local e contribui para uma menor alienação em contextos de intervenção face à presença externa.

A segunda perspetiva abrange questões de articulação quer entre diferentes tipos de missões das Nações Unidas, quer entre estas e outras

políticas e atores. No primeiro caso, a questão fulcral prende-se com a articulação do *peacebuilding* com o *peacekeeping* (Ramsbotham *et al.*, 2005; Doyle e Sambanis, 2006); no segundo, a discussão centra-se nas funções desempenhadas pelo *peacebuilding* e, simultaneamente, por políticas e atores de cooperação para o desenvolvimento que convergem na mesma direção (Duffield e Wadell, 2004). Este debate a dois níveis é também central a este estudo, uma vez que se discute a evolução de missões de paz dos seus mandatos mais tradicionais para incluírem novas dimensões de atuação que compreendem elementos da construção da paz, quer do ponto de vista concetual quer em termos da sua implementação. Cada vez mais as missões integradas das NU reúnem elementos de manutenção e de construção da paz, respondendo à identificação da complexidade que uma intervenção envolve, nas suas dimensões vertical e horizontal. Isto não significa que estas missões sejam a resposta completa e ideal à diversidade e complexidade de problemas que se encontram no terreno, mas correspondem claramente a um esforço de inclusão de instrumentos e decisões em momentos cronologicamente menos definidos, e dessa forma atendendo mais às próprias necessidades do momento, que podem integrar elementos de prevenção, uma dimensão de segurança forte, bem como projetos de apoio humanitário ou reconstrução. A articulação destes mandatos na sua multidimensionalidade tem-se revelado um desafio, mas tem refletido simultaneamente as lições aprendidas em termos de processos rígidos e lineares, muitas vezes incapazes de responder à diversidade encontrada no terreno da intervenção. Além do mais, o nexo segurança-desenvolvimento assume-se como sendo cada vez mais central aos processos de manutenção e construção da paz. Apesar das inúmeras questões que se levantam, desde a militarização da ajuda, até à correspondência de emergência humanitária com legitimidade de atuação, revelando muitas vezes interpretações distorcidas da realidade, este é certamente um debate presente nas dinâmicas de intervenção atuais, e relativamente ao qual grande parte da bibliografia converge no sentido de reconhecer a complementaridade entre estas duas dimensões que, apesar de distintas por natureza, exigem uma articulação cuidada ao nível da implementação de políticas e práticas.

A análise destas questões no caso particular e muito específico de Timor-Leste contribui para uma melhor compreensão das dinâmicas de consolidação da paz, quer a nível teórico, quer ao nível da implementação. Pouco mais de uma década após a independência timorense, este capítulo e todo este volume analisam de forma aprofundada os processos associados à transição e consolidação do estado timorense, sob os auspícios das Nações Unidas e com o envolvimento de vários atores externos. A análise estende-se até aos dias de hoje, com uma presença já reduzida das NU, traduzida numa missão política, onde a articulação com atores externos não deixa de ser um desafio. Este capítulo em particular mapeia a presença das NU em Timor-Leste, identificando áreas de intervenção bem como dificuldades no processo de construção e consolidação da paz. Conclui-se que o modelo de paz que foi sendo promovido pelas NU ao longo do tempo se centrou muito numa dimensão institucional de paz como governação e que a retirada da *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste* (UNMIT) e a presença mais reduzida das NU em Timor-Leste, com enfoque na dimensão do desenvolvimento e em questões económicas, reveste esta leitura de que uma paz institucional é insuficiente. Os capítulos seguintes conferem substância a várias das questões aqui mapeadas, discutindo de uma forma mais particular as diferentes dimensões da intervenção externa, bem como a sua inter-relação com as especificidades locais.

Modelo de intervenção das Nações Unidas: *peacekeeping* e *peacebuilding*

Tal como ambicionado na sua Carta fundadora, as NU desempenham um papel fundamental na paz e segurança internacionais. Apesar das missões de paz não estarem explicitamente contempladas na Carta das Nações Unidas (CNU) estão já incluídos princípios enquadradores do intervencionismo internacional. De facto, com o tempo e a experiência, a intervenção através de missões de paz tornou-se um instrumento privilegiado no seio da organização como forma de resposta aos desafios à paz e estabilidade. Documentos fundamentais como *Uma Agenda para a Paz* (Boutros-Ghali,

1992), o *Relatório Brahimi* (NU, 2000), a *Doutrina Capstone* (NU, 2008), o relatório *Peacebuilding in the immediate aftermath of conflict* (NU, 2009) ou o relatório do *Peacebuilding Support Office*, sobre *Operationalizing National Ownership* (PBSO, 2011) constituem exemplos quer das tentativas de consolidação doutrinária quer da evolução em termos operacionais que as instituições das NU fizeram nos últimos anos nesta matéria. Como referido acima, denota-se um reconhecimento gradual da especificidade dos contextos locais de intervenção, da partilha destes processos e da necessidade de diálogo inclusivo, assumindo-se a fluidez necessária para que as intervenções consigam efetivamente responder e corresponder a necessidades e expectativas. No quadro das missões de paz, o facto de estas missões serem enviadas a pedido das autoridades locais não significa incapacidade relativamente a estes pressupostos de base: o que precisamos e o que esperamos. Assim, a ancoragem da intervenção nestas duas simples, mas complexas, dimensões, acautelando especificidades contextuais a diferentes níveis, tem-se revelando um elemento central para o bom funcionamento de intervenções externas. A aliar a este aspeto, a questão da liderança — chefe de missão — deve aqui ser também sublinhada como central ao desempenho das funções definidas pelos mandatos, muitas vezes vagos e com uma linguagem demasiado ampla. A leitura e interpretação destes de forma simultaneamente flexível e criativa permitem a maior ou menor dinamização de atividades no contexto da intervenção, bem como a integração entre uma presença externa e uma realidade local que apesar de fragilizada ou mesmo marcadamente fragmentada, existe e deve ser, dentro das possibilidades, respeitada nas suas propriedades.

Como referido anteriormente, o modelo de intervenção das NU tem assentado numa abordagem democrática liberal à paz — «paz como governação» — focando-se em grande medida na construção e consolidação das estruturas institucionais. O objetivo central em contextos pós-violência é o de estabilização através da promoção de uma transformação pacífica, assente na consolidação de instituições funcionais ao nível do aparelho estatal, ou, em casos em que estas são inexistentes,

da sua criação. A definição de *peacebuilding* como sugerida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e que tem sido amplamente adotada, refere-se a um conjunto de medidas iniciadas com o objetivo de reduzir o risco de regresso da violência através do fortalecimento da capacidade institucional a diferentes níveis, e da definição das fundações para uma paz e desenvolvimento sustentáveis (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 2010). Apesar da evolução doutrinária e no terreno, a distância entre palavras e ações revela-se ainda grande. Um dos principais problemas que tem sido apontado ao modelo de intervenção das NU tem sido a extrapolação deste distanciamento para a própria dinâmica de intervenção, ao manter uma abordagem centrada nos estados e, muitas vezes, não acautelando a dimensão local de forma inclusiva. Como referido, este distanciamento pode provocar sentimentos de alienação e exclusão nos contextos de intervenção. Contudo, o que o caso de Timor-Leste revela, e que pode ser uma importante lição aprendida destes processos, é que políticas e práticas podem efetivamente ser transformadas e apropriadas a nível local, quer através de dinâmicas de resistência quer de assimilação, quer ainda de ajustamento, não implicando necessariamente entendimentos de imposição externa numa lógica *top-down*.

As Nações Unidas em Timor-Leste¹

Após vinte e quatro anos de ocupação indonésia e de uma combinação de vários fatores a nível interno e internacional, em particular os desenvolvimentos na política indonésia com a chegada ao poder de Habibie em 1998, um envolvimento muito ativo da diplomacia portuguesa na questão

¹ A presença das NU em Timor-Leste entre 1999 e 2012 ficou marcada pelos mandatos diferenciados das missões, nomeadamente: a *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET) 1999, a *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) 1999-2002, a *United Nations Mission of Support to East Timor* (UNMISSET) 2002-2005, a *United Nations Office in East Timor* (UNOTIL) 2005-2006 e a *United Nations Integrated Mission in East Timor* (UNMIT) 2006-2012.

timorense, movimentos da sociedade civil e pressão da opinião pública com dimensão internacional, verificou-se a abertura política necessária para a realização do referendo relativo ao futuro de Timor-Leste, o qual teve lugar no dia 30 de agosto de 1999. De um total de 98% de votos registados, 78,5% foram favoráveis à independência (Governo de Timor-Leste, s/d). O processo de organização e condução do referendo foi apoiado pelas NU, mais especificamente a *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET), mandatada para assegurar um escrutínio livre, participado, transparente e informado, permitindo o estabelecimento de um contexto político favorável à realização do mesmo nestas condições (UN 1999a, 1999b). Contudo, um cenário de grande instabilidade, de algum modo previsível, seguiu-se ao anúncio dos resultados. A violência ainda persistente intensificou-se, com as milícias pró-integração apoiadas pela Indonésia a provocarem distúrbios e a reclamarem a soberania do território. A situação de violência que emerge leva a uma extensão do mandato da UNAMET não só no tempo (até 30 de novembro de 1999), mas também nas competências, reforçando-as em termos da capacidade de resposta à crescente instabilidade. Contudo, o seu mandato, com uma componente forte na dimensão securitária, de formação da nova polícia e de desmilitarização dos antigos guerrilheiros e das milícias pró-indonésias, revelou-se insuficiente, obrigando à retirada da missão para a Austrália face à deterioração da situação no terreno. A missão integrava uma componente de polícia para trabalhar conjuntamente com a polícia indonésia na formação da nova polícia timorense; visava o envio de conselheiros militares para apoiar o processo de desmobilização das Forças Armadas de Libertação e Independência de Timor-Leste (Falintil) e das milícias pró-integração; e num registo político previa apoio ao processo de consolidação da recém-recuperada independência. Contudo, como referido, a incapacidade de implementação do mandato foi clara. A violência sobrepôs-se a uma agenda de reorganização das forças militares e de segurança, bem como de qualquer desenho político mais estável.

Face à situação vivida no terreno, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou o envio de uma força internacional, liderada pela Austrália, com o objetivo de restaurar a segurança e a paz. A *International*

Force for East Timor (INTERFET), uma força composta por cerca de 11,500 elementos, chegou ao terreno no dia 20 de setembro de 1999 (UN, 1999b), enfrentando um cenário de enorme destruição, com “mais de mil pessoas mortas, uma vasta porção da população forçada a fugir para as montanhas ou a atravessar a fronteira para Timor ocidental” (Aucoin e Brandt, 2010, p. 249). A fragilidade e instabilidade da situação em termos humanitários, políticos e de segurança assumem contornos severos. Ainda assim, a atuação da INTERFET e a decisão de 19 de outubro de 1999 da Assembleia Consultiva na Indonésia de reconhecimento dos resultados do referendo permitiram a estabilização gradual da situação. Num contexto alterado e mais favorável à implementação das mudanças profundas nas diversas áreas setoriais que o país precisava, é decidido o envio de uma missão de administração transitória das NU, a *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET), com a qual se pretende criar as instituições do estado timorense e permitir que este assuma as suas funções de base rumo à sua independência e consolidação. Reunindo em si as responsabilidades plenas pela administração do território — poder executivo, legislativo e judicial — o então representante especial do SGNU, Sérgio Vieira de Mello, comentava que a sua tarefa assumia contornos de “despotismo benevolente” (Lemay-Hebert, 2011, p. 193). De facto, a tarefa hercúlea de construção do estado e consolidação do mesmo, nas suas várias dimensões, estava a cargo da missão. Contudo, este não foi um processo fácil, sendo a experiência das NU a este nível ainda muito limitada e estando os capacetes azuis essencialmente habilitados a desempenhar tarefas relacionadas com segurança, nomeadamente treino da polícia e atividades militares, constituindo neste quadro, segundo o Embaixador Finn Reske-Nielsen (entrevista, 2012), uma novidade para o próprio quadro de intervenção das NU.

Seguindo o modelo de intervenção neoliberal, as NU promoveram a criação de instituições de governação centralizadas, a serem legitimadas através da realização de eleições e de acordo com princípios de Estado de direito e respeito por direitos e liberdades fundamentais. Este quadro neoliberal aplicou-se ao nível dos direitos e liberdades, e também ao nível do desenvolvimento do sistema socioeconómico que esteve subjacente

à implementação de um mandato alargado. A dimensão desse mesmo mandato exigiu grande flexibilidade quer da missão quer das autoridades locais para que a institucionalização de procedimentos fosse internalizada e para que mais tarde o processo de transferência de competências das NU para as autoridades locais decorresse de forma organizada e tranquila. No entanto, o mandato inicial da UNTAET é estabelecido pelo período de um ano apenas, o que era manifestamente insuficiente face à situação no terreno. Acabou por ser estendido e a missão permaneceu em Timor-Leste por cerca de dois anos e meio. Durante o período em que a UNTAET esteve a trabalhar, a estrutura política de base do atual estado timorense foi criada (UNTAET, 2002; Tansey, 2009; DeShaw Rae, 2009; Smith, 2003; Beauvais, 2001). No processo, o envolvimento dos timorenses foi amplo e a dinâmica de «timorização» foi ganhando espaço, significando a transferência de competências para os timorenses (entrevista a Ramos-Horta, 2012). É interessante notar que, apesar das dificuldades enfrentadas, há um reconhecimento generalizado de que a UNTAET desempenhou um papel fundamental num momento crucial da história timorense. A coincidência das agendas das NU e dos timorenses em termos da construção do estado e consolidação de estabilidade contribuiu para que o mandato pudesse ter alcance positivo. No entanto, não deve deixar de ser sublinhado o facto de a atenção das NU estar essencialmente voltada para as necessidades do estado na sua dimensão institucional, descurando as populações, o indivíduo enquanto unidade fundamental do processo de consolidação da paz. Esta é uma crítica fundamental à intervenção externa, na medida em que deve ser acautelada a existência de processos locais de resolução de diferendos, por exemplo, onde os indivíduos estão no centro dos processos. Tornar periféricos estes processos locais cria distanciamento entre os objetivos definidos para a intervenção e a sua efetiva implementação, dadas as dinâmicas de resistência, muitas vezes invisíveis, que são suscitadas e muitas vezes replicadas em resposta a diferentes áreas de intervenção. As dificuldades de implementação de partes do mandato das NU assentaram nesta desconexão que resultou de uma leitura incompleta das realidades locais.

Um exemplo concreto prende-se com o processo de desmobilização e reintegração das Falintil, conduzido de forma pouco exemplar pelas NU.² As condições em que os antigos guerrilheiros permaneceram acantonados em Aileu, aguardando instruções relativas ao seu futuro, descritas como desumanas (entrevista a Ramos-Horta, 2012) foi fortemente criticada internamente. Os homens que haviam lutado vários anos pela independência do país não estavam a ser tratados de forma digna e a necessidade de proceder rapidamente a um processo de desmobilização e reintegração revelou-se difícil desde o início e acabou por trazer sérios problemas mais tarde. Além do mais, o contexto interno permanecia desafiador, com incursões várias de milícias pró-indonésia a gerarem focos de tensão e violência e a questão da indefinição da fronteira terrestre a permitir também fluidez de movimentos, o que não ajudava nos esforços de estabilização. Mas apesar de todas as dificuldades, como referido, a atuação da UNTAET, nesta perspetiva muito institucional e de construção do estado, permitiu que a nova Constituição fosse aprovada em março de 2002, e uma relativa estabilização da situação ao nível da segurança, incluindo o início do processo de treino da nova polícia e forças armadas, o regresso de refugiados e a eleição de Xanana Gusmão como o primeiro presidente da República de Timor-Leste, a 14 de abril, abrindo caminho para a independência formal (e a conseqüente passagem de poderes e competências das NU para as autoridades timorenses), que se concretiza no dia 20 de maio de 2002.

A recuperação da independência significa um novo contexto onde a presença das NU vai ser ajustada. A *United Nations Mission of Support in East Timor* (UNMISSET) estava mandatada para monitorizar o processo de transição, com especial enfoque na administração pública e nas questões de segurança interna e externa. A consolidação da força de polícia e da componente militar eram parte integrante do mandato que previa a transferência gradual das competências de segurança para as forças nacionais, incluindo a redução efetiva da presença internacional face à capacitação local. Contudo este processo acabou por se revelar mais complexo do que

² Este tema será retomado de forma mais desenvolvida mais à frente no volume.

o inicialmente previsto, surgindo problemas graves no seio das forças de segurança (polícia e militares). Esta questão será mais desenvolvida ao longo do volume, pelo que serve esta referência para chamar a atenção para duas questões fundamentais: primeiro, a necessidade de lidar com as questões internas de forma integrada e inclusiva, o que, como já foi referido, nem sempre aconteceu; e segundo, a leitura demasiado otimista feita pela missão, não acautelando a permanência de problemas fundamentais no processo de consolidação da estabilidade. A necessidade de reforço do mandato foi demonstrativa deste limite. Além da sua extensão no tempo, a UNMISSET incluiu a definição de uma estratégia de saída que visava no processo de resposta aos desafios que permaneciam, evitar a criação de relações de dependência a nível local. No entanto, mais uma vez a distância entre palavras e ações se revelou fundamental: o exercício de capacitação local, que significava em termos genéricos a formação de recursos humanos nas mais diversas áreas de atuação do estado, que permitisse que a estratégia de saída pudesse ser implementada, revelou-se insuficiente e muito limitado. De facto, o modelo que informou a intervenção das NU assente em pressupostos de ação pré-definidos revelou-se, em vários momentos, inflexível para se ajustar adequadamente às especificidades locais. Apesar da transferência de competências e da atenção que a UNMISSET deu ao processo, estes limites foram claros e o objetivo de capacitação, em particular aqui de recursos humanos, foi limitado.

Em 2005, as NU decidem reduzir a sua presença face ao entendimento de que a consolidação do estado estava em curso, e de que a questão das relações de (in)dependência era central e tinha que ser bem trabalhada. A perceção era a de que a capacitação se iria fazendo com o tempo e de que o contexto era favorável à diminuição da presença externa. O *United Nations Office in East Timor* (UNOTIL) foi estabelecido (NU, 2005) com este objetivo de capacitação como linha central de atuação. Contudo, os problemas graves que surgiram em finais de 2006, envolvendo forças de segurança, acabaram por forçar inicialmente a extensão do mandato e, mais tarde, um pedido oficial das autoridades timorenses de uma missão com uma presença mais robusta. Sem pormenorizar os contornos desta crise,

que são analisados em detalhe mais adiante neste estudo, é importante aqui referir que a crise de 2006 teve um impacto profundo na história timorense, ao implicar “uma alteração do foco internacional do desenvolvimento para resposta de emergência” (Lothe e Peake, 2010, p. 434). Este recuo no processo de consolidação do estado e o regresso da violência forçaram uma intervenção conjunta de forças australianas, portuguesas, malaias e neozelandesas para conter a escalada de violência. É após a estabilização da situação que o primeiro-ministro de então, José Ramos-Horta solicita à NU o envio de uma missão diferenciada, ou seja, uma missão integrada (NU, 2006a). Este pedido reflete o entendimento de que a situação exigia uma resposta mais completa que ligasse efetivamente os vários elementos da intervenção numa resposta e ação coesa. Os temas que foram sendo mais ou menos prementes nos vários mandatos anteriores são todos retomados, desde as questões mais tradicionais associadas à consolidação institucional e à segurança, até questões sociais e económicas (a agenda do desenvolvimento é retomada).

Na sequência deste reconhecimento, o Relatório do SGNU de 8 de agosto de 2006 (NU, 2006b) é favorável ao envio de uma nova missão com estes contornos, sublinhando quatro aspetos essenciais a serem incluídos no mandato: 1) a necessidade de desenvolver medidas de longo-prazo que respondam à questão premente da capacitação humana e de desenvolvimento, assente em princípios democráticos; 2) o reconhecimento de que Timor-Leste progrediu de forma significativa em termos de governação e, desse modo, o regresso a um tipo de envolvimento mais estrutural não deveria ser retomado; 3) a transferência de responsabilidades e competências para as autoridades timorenses não deveria ser revertida; 4) e, finalmente, apesar das questões de segurança se manterem uma prioridade, outras áreas estruturais precisariam de atenção, incluindo desenvolvimento económico e social direcionado para grupos marginalizados, em particular em áreas não-urbanas. Este relatório marca um momento importante de viragem da presença das NU em Timor-Leste, bem como reflete lições aprendidas e incluídas em documentos oficiais mais genéricos sobre intervenções. Por um lado, a linguagem é simples e clara, e a estratégia que lhe subjaz é explícita. Por outro lado, reflete a inclusão de

processos assumidos localmente e a questão da corresponsabilização como elementos que devem ser parte integrante da definição de estratégias de intervenção e depois da sua implementação no terreno.

A *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste* (UNMIT) criada a 25 de agosto de 2006, e por um período inicial de apenas seis meses, acabou por ver o seu mandato estendido até final do ano de 2012 (NU, 2006c). As suas atividades incluíam o assegurar da ordem pública, o reforço do funcionamento das instituições do estado, e a capacitação das Forças de Defesa e da Polícia Nacional. Com a aproximação de eleições parlamentares em 2007, assegurar um ambiente favorável à realização das mesmas assumiu-se também como objetivo central. O processo eleitoral decorreu dentro da normalidade, mas a comunicação dos resultados gerou contestação. Ainda a declaração de estado de emergência após as tentativas de assassinato do então primeiro-ministro Ramos-Horta e Presidente Xanana Gusmão adicionam à complexidade no terreno. A situação foi rapidamente controlada e a normalização retornou. Desde então, o processo de consolidação institucional foi prosseguido num contexto local estabilizado. As eleições de 2012, parlamentares e presidenciais, decorreram de acordo com os padrões internacionalmente definidos para estes processos, e desde a violência de 2008 não se verificaram novos incidentes que envolvessem violência generalizada. A UNMIT concluiu o seu mandato em dezembro de 2012, e foi substituída por uma presença política diminuída, com um enfoque claro em questões económicas e de desenvolvimento. Apesar de aparentemente o balanço da atuação da missão ser positivo, deve ser referido que o enfoque pós-missão nas questões do desenvolvimento e económicas, que podemos traduzir, de forma genérica, em termos de capacitação ao nível de recursos humanos e de infraestruturas — revela os próprios limites da missão. Ou seja, a paz que as NU promoveram em Timor-Leste foi uma paz institucional, muito centrada em questões de governação e de funcionalidade das instituições do estado. “O modelo de *peace-building* como *state-building*, e o de *state-building* como transferência de instituições-chave, em termos genéricos, moldou a resposta a Timor-Leste desde 2000” (Brown, 2011, p. 21). De facto, “é extraordinariamente reducionista, mesmo ‘mecanicamente

irrespirável' considerar que a comunidade política de um estado ou nação podem ser simplesmente identificados como as instituições-chave do governo, por mais importantes que estas sejam" (Carothers, cit. por Brown, 2011, p. 21). O desafio que permanece e é reconhecido como central é o de consubstanciar esta paz com uma dimensão estrutural e inclusiva, onde o indivíduo seja um agente central dos diferentes processos.

Os desafios à multidimensionalidade da paz em Timor-Leste

Face ao exposto relativamente aos desafios que a construção da paz enfrenta, na sua multidimensionalidade, e face a práticas institucionalizadas e nem sempre flexíveis, algumas propostas alternativas têm surgido como tentativa de resposta mais integrada a muitos destes desafios complexos. A proposta de desenvolvimento de modelos combinados — ou híbridos (Mac Ginty, 2010; Richmond, 2011; Freire e Lopes, 2013) — onde seja possível articular a presença externa com as especificidades locais tem ganho alguma visibilidade e revelou-se ao longo do processo de investigação que resultou neste volume, um entendimento de que no caso de Timor-Leste esta constitui de facto uma via alternativa. Basicamente, esta ideia segue o entendimento de que a integração de mecanismos informais nos processos formais pode ajudar a melhor responder às realidades e especificidades locais, dando desse modo uma resposta mais adequada e ajustada às várias necessidades e expectativas. Ou seja, assume-se que processos mais inclusivos poderão ajudar a diminuir percepções de alienação e imposição externa e dessa forma reforçar lógicas de legitimidade e reconhecimento destes processos e estratégias. Este processo foi especialmente claro ao nível da justiça e da forma como se tentou respeitar formas locais de resolução pacífica de diferendos, a par de um sistema de justiça formal, com tribunais em funcionamento.³ Assim, em termos da presença das NU duas ideias principais merecem destaque: primeiro, tratou-se de uma presença diversa com alguma

³ Esta questão será mais desenvolvida ao longo deste volume.

dificuldade de resposta em momentos específicos, e uma capacidade de articulação com a liderança timorense que se revelou positiva no processo, apesar de muitos desafios. Segundo, a questão da capacitação local que tem sido referida como uma das grandes críticas à presença das NU, que nunca conseguiram responder efetivamente a este desafio, permanece como linha de base para a formulação de estratégias inclusivas, para a qual a concentração num modelo de paz técnica aponta os limites, abrindo ao mesmo tempo novas perspetivas de interpretação da paz e da sua consubstanciação em termos concetuais e no terreno. A retirada da UNMIT permitiu uma alteração muito clara na linguagem e discurso político timorense, que se assume de forma muito explícita como estado independente e autónomo, estabilizado e com uma estratégia de crescimento e consolidação voltada para o futuro. Esta imagem é importante em termos das dinâmicas de integração regional e de afirmação de Timor-Leste no plano regional e internacional, visível por exemplo na candidatura do país à *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), no assumir da presidência rotativa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) a partir de julho de 2014, ou mesmo no seu estatuto simultâneo de estado recetor e doador de ajuda ao desenvolvimento - relativamente à Guiné-Bissau e a São Tomé e Príncipe, por exemplo. De notar o percurso notável que o estado timorense fez em pouco mais de uma década em termos da sua consolidação a nível interno e no plano externo, e para a qual a presença das NU, em diferentes formatos e com momentos melhores e piores, contribuiu, apesar das dificuldades e desafios. A articulação de modelos de paz institucionais com modelos de paz centrados em elementos estruturais onde o indivíduo enquanto agente seja o ator central, permite o desenvolvimento de uma paz inclusiva e estruturalmente enraizada. Em termos da sustentabilidade dos processos, este parece ser o caminho a seguir.

Organização do volume

O volume está organizado em oito capítulos que procuram consubstanciar esta multidimensionalidade associada à construção da paz, e que atravessa

todo o processo de intervenção externa, seja através da intervenção das Nações Unidas, seja da atuação de Portugal, atores aqui analisados de forma mais específica. Este trabalho de investigação assentou numa forte componente empírica, envolvendo trabalho de campo e a realização de dezenas de entrevistas em Lisboa e Díli, a atores diferenciados e com envolvimento mais ou menos direto nestes processos. Após o mapeamento das questões que guiam este estudo no capítulo introdutório, Ramon Blanco desenvolve uma abordagem crítica à atuação das NU em Timor-Leste, desmontando de que forma o modelo de intervenção, que assumiu diferentes formatos em diferentes momentos, encontrou limitações sérias em termos de implementação. O capítulo faz uma descrição das operações de paz no terreno, partindo daí para desenvolver a crítica ao processo de construção da paz. O objetivo do estudo é não só sublinhar os elementos mais frágeis deste processo, como também repensar formas alternativas de envolvimento.

No segundo capítulo, António Leitão analisa as relações entre Portugal e Timor-Leste no tempo, recuando ao período da descolonização e focando nos desafios que se colocam ao longo do tempo e no contexto pós-intervenção. O capítulo mapeia o envolvimento de Portugal através dos mecanismos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento e acordos bilaterais, na construção do Estado Timorense, em setores diversos como a Justiça, Educação e Reforma das Forças de Segurança (com especial relevância no pós-crise de 2006). O capítulo argumenta que Portugal deve repensar a forma de promoção da língua portuguesa em Timor-Leste, optando por um modelo de cooperação multilateral, através da CPLP, em detrimento dos esforços bilaterais que têm sido implementados até ao momento. Através de uma abordagem multilateral, poderiam ser maximizados os recursos disponíveis, evitando a duplicação de esforços nos programas de reintrodução da língua, entre países como Portugal e Brasil, permitindo a facilitação do diálogo entre o poder político timorense e os doadores internacionais e promovendo projetos de cooperação mais coerentes e que garantam a longo prazo a continuidade do apoio internacional neste âmbito.

No terceiro capítulo, Daniela Nascimento analisa a cooperação portuguesa para o desenvolvimento em Timor-Leste, entendendo-a como um

dos vetores essenciais da política externa portuguesa e de projeção de Portugal no mundo, alavancando e potenciando relações privilegiadas com estes países, ao nível político, económico, social e de desenvolvimento. O capítulo conclui que o compromisso português com o desenvolvimento das suas ex-colónias nem sempre se tem refletido em políticas eficazes ou em alterações estruturais ao nível do desenvolvimento destes países, mostrando frequentemente ser esvaziado de uma estratégia coerente e eficaz. Apesar de alguns progressos já alcançados, o caso de Timor-Leste não é exceção, permanecendo os resultados da ajuda ainda aquém das expectativas e das potencialidades. A partir de uma análise das políticas de desenvolvimento levadas a cabo por Portugal em Timor-Leste, com enfoque particular nas áreas da educação, saúde e infraestruturas, o capítulo avalia, de forma crítica, o impacto da cooperação portuguesa para o desenvolvimento em Timor-Leste, sublinhando as suas contradições e fragilidades e refletindo também sobre as oportunidades e contributos positivos ao longo dos últimos anos.

Refletindo sobre a dimensão sociológica das intervenções militares externas, com enfoque nas forças armadas portuguesas no estrangeiro, Helena Carreiras entende que processos em linha divergente têm afetado as forças armadas portuguesas. Por um lado, uma diminuição da legitimidade do recrutamento do serviço militar obrigatório, uma redução de orçamentos e material obsoleto foram algumas das características visíveis de uma tendência de marginalização que tem sido comum à maioria dos exércitos das democracias ocidentais. Por outro lado, no mesmo período, vários processos de modernização foram postos em prática, afetando de forma importante a organização tanto em termos estruturais quanto culturais. O recrutamento de mulheres, desde o início dos anos 1990, o fim do serviço militar obrigatório em 2004 e o aumento da participação em operações de paz internacionais, a partir de meados de 1990, mudaram o panorama humano e as perspetivas organizacionais do exército de formas inéditas, com impacto visível no relacionamento entre as forças armadas e a sociedade portuguesa. Deste modo, o capítulo aborda, de um ponto de vista sociológico, o envolvimento das Forças Armadas Portuguesas em

operações de paz internacionais assim como implicações que possam ser retiradas da análise, considerando a provável redução do mesmo num futuro próximo.

De forma mais específica no que concerne o caso de Timor-Leste, Carlos Morgado Braz analisa a participação militar portuguesa em Timor-Leste e o impacto nas dinâmicas informais da reconstrução da paz. O capítulo argumenta que diante do enorme custo e dificuldade que foi apoiar logisticamente uma força militar a tão longa distância, Portugal esteve presente com um importante efetivo na componente militar da missão de paz em Timor-Leste. Além de se distinguir das restantes forças multinacionais, soube operacionalizar a questão da articulação das tarefas decorrentes da sua missão com as dinâmicas informais do relacionamento com os atores locais e a população. Este modelo provou ser estruturante na afirmação da presença militar portuguesa, bem como no impacto paulatinamente construído que teve na consolidação da paz. A intervenção internacional sob a tutela das Nações Unidas teve sucesso, mas a transferência da governação do país para os timorenses não foi adequada à implementação das estratégias de saída e que levaram ao ressurgimento da violência. Timor-Leste é entendido como mais do que um modelo para futuras operações de construção de Estados da ONU, pela forma como os processos foram conduzidos, podendo mesmo vir a constituir-se como um modelo para o desempenho de um papel crescente tanto na segurança regional asiática como no palco político internacional.

Paula Duarte Lopes analisa a reforma do setor de segurança em Timor-Leste entendendo que a segurança no âmbito de um processo de construção e consolidação da paz é inquestionável. No entanto, as ligações, mais ou menos visíveis e mais ou menos perigosas, entre o modelo implementado e a realidade local, muitas vezes não são devidamente incorporadas na análise e no plano de apoio a uma reforma do setor de segurança nestes países. Timor-Leste revela-se um caso interessante onde, por um lado, o modelo das Nações Unidas foi adaptado à realidade local por iniciativa de alguns países doadores e do próprio país beneficiário, mas, por outro, verificou-se uma abordagem distinta nessa adaptação entre as forças armadas e as

forças de segurança pública. Exatamente porque a segurança é essencial para construir uma paz sustentável, localmente apropriada, ter em conta a realidade histórica que resultou no contexto atual; ponderar a situação social, política e económica atual dos «novos» efetivos quer em termos de militares, quer em termos de polícia; identificar a relação entre estas novas forças de segurança e a sociedade, em termos de práticas e expectativas; facultar uma formação sólida mas ajustada às necessidades e vivências quotidianas locais, devem ser dimensões essenciais de qualquer reforma do setor de segurança. O capítulo argumenta que a sustentabilidade dessa reforma depende do seu enraizamento na sociedade local após a saída das forças das Nações Unidas.

Relativamente à intervenção das Nações Unidas e ao desenvolvimento do Estado de direito em Timor-Leste, Teresa Cierco argumenta que construir e fortalecer o Estado de direito nos países em desenvolvimento, particularmente naqueles que estão numa fase de transição ou a sair de um período de conflito armado, tornou-se foco central do trabalho das NU. Reconhece-se que o avanço do Estado de direito é essencial para a manutenção da paz e da segurança para a realização de um desenvolvimento sustentável, e da proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Embora localmente as atividades do Estado de direito sejam amplamente apoiadas pelas NU, o conceito não é ainda efetivamente compreendido ou implementado. Pode argumentar-se que a comunidade de doadores coloca demasiada ênfase na reforma das instituições formais e centralizadas, que não chegam necessariamente a toda a população. Este é o caso de Timor-Leste, que este capítulo analisa de forma detalhada, e onde a imposição por parte das NU do seu próprio ponto de vista sobre o Estado de direito através das suas missões tem vindo, em certas circunstâncias, a negligenciar os valores locais, o papel do costume e dos sistemas legais informais. O sistema de justiça tradicional, considerado crítico para a segurança e estabilidade, tem funcionado em paralelo com o sistema formal, com a maioria dos timorenses a utilizar apenas mecanismos de justiça local. O capítulo conclui que na última década se assistiu a um esforço nacional e internacional conjunto para desenvolver e estabelecer instituições de direito

em Timor-Leste, e que em muitos aspetos o país pode ser considerado um «laboratório de aprendizagem» para as NU sobre esta matéria.

Carla Luís analisa os processos eleitorais em Timor-Leste, focando o papel da participação popular na construção do estado. O capítulo argumenta que em Timor-Leste, a vontade popular tem vindo a ser um fator-chave para a consolidação da independência. Olhando para o Estado timorense, verifica-se que a participação popular tem sido enquadrada principalmente através do exercício do direito de voto. Foi assim na Consulta Popular de 1999, que deu formalmente origem à independência, e nas subsequentes eleições para a Assembleia Constituinte, até às eleições gerais de 2012. No entanto, o próprio sistema eleitoral, bem como a arquitetura constitucional, devem ser objeto de uma cuidada análise, por serem as instituições que vão enquadrar e canalizar esta participação, com impacto na estabilidade interna do país. Tendo como ponto de partida uma Consulta Popular, com uma taxa de participação de 98%, é importante analisar a esta luz os processos posteriores, tais como a elaboração da Constituição ou a configuração do sistema de formação de governo, nomeadamente, e ver de que forma se relacionam com as expectativas de participação da população, com um forte impacto num Estado ainda em consolidação. O capítulo analisa, assim, as eleições e o sistema eleitoral em Timor-Leste, incluindo a evolução da sua configuração, componentes ao longo do tempo e possíveis implicações, terminando com uma análise mais particular das eleições de 2012 e do sistema eleitoral existente, elencando alguns dos desafios e vantagens que estes podem representar no processo de consolidação do jovem Estado democrático.

A conclusão deste volume intitulada “Consolidação da paz e a sua sustentabilidade: desafios e oportunidades para Timor-Leste no contexto pós-intervenção” procura reunir os principais resultados a que esta investigação chegou, sistematizando as principais ideias relativas à multidimensionalidade destes processos, como forma de melhor compreender a realidade timorense no contexto de intervenção externa, abrindo novas avenidas de investigação no quadro pós-intervenção.

Bibliografia

- AUCOIN, Louis; BRANDT, Michele — East Timor's Constitutional Passage to Independence. In *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, org. L. E. Miller. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2010. p. 245-274.
- BEAUVAIS, Joel — Benevolent Despotism: A Critique of U.N. State-Building in East Timor. *International Law and Politics*. Vol. 33 (2001), p. 1101-1178.
- BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul — Introduction: Thinking Anew about Peace Operations. *International Peacekeeping*. Vol. 11, nº 1 (2004), p. 1-15.
- BOUTROS-GHALI, Boutros — *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 (A/47/277-S/24111, 17 junho 1992). [Acedido a 6 de out. 2012]. Disponível na Internet: <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>.
- BROWN, M. Anne — The nation-building agenda in Timor-Leste. In *Security, Development and nation-Building in Timor-Leste. A cross-sectoral assessment*, org. V. Harris e A. Goldsmith. New York: Routledge, 2011. p. 17-37.
- DeSHAW RAE, James — *Peacebuilding & Transitional Justice in East Timor*. London: First Forum Press, 2009.
- DOYLE, Michael; SAMBANIS, Nicholas — *Making War & Building Peace*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- DUFFIELD, Mark — *Global Governance and the New Wars*. London: Zed Books, 2001.
- .; WADELL, Nicholas — *Human Security and Global Danger: Exploring a Governmental Assemblage*. Lancaster: University of Lancaster, 2004.
- ENTREVISTA. Embaixador Finn Reske-Nielsen, Representante Especial do Secretário-geral das NU em Timor-Leste, Díli, 6 julho 2012.
- ENTREVISTA. José Ramos-Horta, ex-Presidente da República de Timor-Leste, Díli, 1 julho 2012.
- FREIRE, Maria Raquel; LOPES, Paula Duarte — Peacebuilding in Timor-Leste: Finding a Way between External Intervention and Local Dynamics. *International Peacekeeping*. Vol. 20, nº 2 (2013), p. 204-218.

- GOVERNO TIMOR-LESTE — História. S/d. [Acedido a 22 de fev. 2012]. Disponível na Internet: <http://timor-leste.gov.tl/?p=29&lang=pt>.
- INTERNATIONAL DIALOGUE ON PEACEBUILDING AND STATEBUILDING. United Nations, abril 2010. Disponível na Internet: <http://www.pbsbdialogue.org/documentupload/44788922.pdf>.
- LEMAY-HEBERT, Nicolas — The ‘Empty-Shell’ Approach: The Setup Process of International Administrations in Timor-Leste and Kosovo, Its Consequences and Lessons. *International Studies Perspectives*. Vol. 12 (2011), p. 190-211.
- LOTHE, Elisabeth; PEAKE, Gordon — Addressing symptoms but not causes: stabilisation and humanitarian action in Timor-Leste. *Disasters*. Vol. 34, n.º 3 (2010), pp. 427-443.
- MAC GINTY, Roger — Hybrid Peace: The Interaction Between Top-Down and Bottom-Up Peace. *Security Dialogue*. Vol. 41, n.º 4 (2010), p. 391-412.
- NU — *Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict (A/63/881-S/2009/304)*, 11 junho. New York: United Nations, 2009.
- NU — *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, 2008.
- NU — Letter from the Chargé d’Affaires a.i. of the Permanent Mission of Timor-Leste to the United Nations addressed to the President of the Security Council (S/2006/620), 7 agosto. New York: United Nations, 2006a.
- NU — *Report of the Secretary-General on Timor-Leste pursuant to Security Council Resolution 1690 (S/2006/628)*, 8 agosto. New York: United Nations, 2006b.
- NU — *CSNU Resolution 1704 (S/RES/1704)*, 25 agosto. New York: United Nations, 2006c.
- NU — *CSNU Resolution 1599 (S/RES/1599)*, 28 abril. New York: United Nations, 2005.
- NU — *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (S/2000/809)*, 21 agosto. New York: United Nations, 2000.
- NU — *Question of East Timor. Report of the Secretary-General (S/1999/595)*, 22 maio. New York: United Nations, 1999a.
- NU — *CSNU Resolution 1246 (S/RES/1246)*, 11 junho. New York: United Nations, 1999b.

- PARIS, Roland — Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism. *International Security*. Vol. 22, n.º 2 (1997), p. 54-89.
- .; SISK, Timothy (org.) — *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. New York: Routledge, 2009.
- PBSO — From Rhetoric to Practice: Operationalizing National Ownership in Post-Conflict Peacebuilding. *Workshop Report*. UN Peacebuilding Support Office, junho 2011. Disponível na Internet: http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/national_ownership_report.pdf.
- RAMSBOTHAM, Oliver [et al.] — *Contemporary Conflict Resolution*. 2nd ed. Cambridge: Polity, 2005.
- RICHMOND, Oliver — *The Transformation of Peace*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- . De-romanticising the local, de-mystifying the international: hybridity in Timor Leste and the Solomon Islands. *The Pacific Review*. Vol. 24, n.º 1 (2011), p. 115-136.
- SMITH, Michael G.; DEE, Moreen — *Peacekeeping in East Timor. The Path to Independence*. London: Lynne Rienner Publishers, 2003.
- TANSEY, Oisín — *Regime-Building: Democratization and International Administration*. Oxford e New York: Oxford University Press, 2009.
- UNTAET — UNTAET's 25 Major Achievements. *Fact Sheet 1*. UNTAET Press Office, abril 2002. [Acedido a 22 de fev. 2012]. Disponível na Internet: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/fact/fs01.PDF>.

RAMON BLANCO

ramon.blanco@unila.edu.br

Professor Adjunto na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Brasil

Adjunct Professor at the Federal University of Latin-American Integration (UNILA), Brazil

A CONSTRUÇÃO DA PAZ EM TIMOR-LESTE: UMA VISÃO CRÍTICA

RESUMO:

Ao analisarmos o envolvimento das Nações Unidas (ONU) em processos de construção da paz e de (re)construção pós-conflito, um dos casos mais emblemáticos é precisamente o caso de Timor-Leste. Timor-Leste foi objeto de cinco operações de paz e de duas intervenções internacionais. Além disso, ao se analisar a profundidade e o escopo das atividades realizadas no terreno, Timor-Leste claramente destaca-se dos demais cenários pós-conflito. Afinal de contas, não há outro local com tal número de operações de paz, nem com a profundidade de envolvimento que a ONU teve com Timor-Leste. É precisamente por isso que Timor-Leste é um caso paradigmático para o desenvolvimento de uma análise rigorosa relativamente ao processo de reconstrução pós-bélica levado a cabo pela ONU, sobretudo uma análise crítica do mesmo. Esse é o objetivo central desse capítulo. Este prossegue uma análise crítica do processo de construção da paz levado a cabo pela ONU em Timor-Leste ao discutir as fragilidades fundamentais do mesmo. Nesse sentido, inicialmente o capítulo delinea as operações de paz da ONU direcionadas ao país. Posteriormente, o capítulo discute algumas das deficiências estruturais do envolvimento da ONU. Desse modo, o capítulo foca-se essencialmente em três eixos: (1) características estruturantes do engajamento da ONU com Timor-Leste; (2) limitações estruturais do processo de (re)construção onusiano; e (3) negligência de camadas fundamentais da realidade timorense durante esse processo. Dado o profundo envolvimento da ONU em Timor-Leste, e a constante apresentação do mesmo, por parte da ONU, como um caso de sucesso, é precisamente a análise crítica desse envolvimento que permite não somente evidenciar as principais deficiências desse processo, como, principalmente, abrir caminho para o seu repensar e modificação.

Palavras-chave: Peacebuilding; reconstrução pós-bélica; Nações Unidas; Timor-Leste

PEACEBUILDING IN TIMOR-LESTE: A CRITICAL PERSPECTIVE

ABSTRACT:

Analyzing the United Nations' (UN) engagement in peacebuilding and post-conflict reconstruction processes, one of the most emblematic cases is precisely the case of Timor-Leste. Timor-Leste was object of five peace operations and two international interventions. Moreover, while analyzing the depth and the scope of the activities on the ground, Timor-Leste clearly stands out from other post-conflict scenarios. After all, there is no other place with such a number of peace operations or with the depth of the engagement that the UN had with Timor-Leste. It is precisely because of this that Timor-Leste is a paradigmatic case for the development of a critical analysis with regard to the post-conflict reconstruction process carried out by the UN. The chapter brings a critical analysis of the peacebuilding process carried out by the UN in Timor-Leste by discussing the fundamental fragilities of this process. In this sense, initially the chapter delineates the UN peace operations deployed to the country. Then, the chapter discusses some of the structural limitations of the UN engagement. It focuses essentially on three axes: (1) the structuring characteristics of the UN engagement with Timor-Leste; (2) structural limitations of the UN (re)construction process; and (3) the negligence of fundamental layers of the Timorese reality during this process. Due to the deep UN engagement with Timor-Leste, and the constant presentation of the country, by the UN, as a successful case, it is precisely the critical analysis of this engagement that allows not only the evincing of major limits, but also the opening of new avenues for rethinking and eventually modifying lines of action.

Keywords: Peacebuilding; Post-conflict reconstruction; United Nations; Timor-Leste

CAPÍTULO 1

A CONSTRUÇÃO DA PAZ EM TIMOR-LESTE: UMA VISÃO CRÍTICA

Ramon Blanco

Introdução

No dia 20 de maio 2002, a metade oriental da pequena ilha de Timor, no Sudeste Asiático, entrou, sob os auspícios da Organização da Nações Unidas (ONU), no sistema internacional como um Estado legalmente independente. Para ser mais preciso, em maio de 2002, Timor-Leste restaurou sua independência legal. Esse não foi um processo curto nem tampouco suave. Ao contrário, Timor-Leste teve um longo, tortuoso e violento caminho a percorrer rumo à sua independência legal, e o processo de (re)construção do Estado em Timor-Leste, levado a cabo pela ONU, foi o instrumento utilizado pela comunidade internacional para lidar com a urgência internacional na qual Timor-Leste havia se transformado ao longo dos anos. Afinal de contas, o processo de buscar construir em Timor-Leste um Estado democrático e liberal procurava precisamente por fim a um longo e violento período de ocupações, violência e mortes naquela parte da ilha (Richmond e Franks, 2009, p. 83). Basta lembrar, por exemplo, da condição extrema

na qual Timor-Leste ficou após longos anos de colonização portuguesa, de ocupação japonesa durante a Segunda Guerra Mundial, e, de 1975 em diante, de uma ocupação indonésia muito sangrenta. Simultaneamente, devido ao seu escopo, abrangência, profundidade, e novidade das atividades realizadas no terreno, o relacionamento da ONU com Timor-Leste, de acordo com Oliver Richmond e Jason Franks, representou um marco no que toca aos processos liberais de (re)construção de Estados (2009, p. 83). De fato, Timor-Leste, dado ao engajamento, sem precedentes, por parte da ONU, que emprega praticamente todos os instrumentos de transformação de conflitos ao seu dispor no país, é considerado um «caso de teste» relativamente aos processos de (re)construção de Estados em cenários pós-conflito (Suhrke, 2001).

Contudo, tal engajamento não foi livre de deficiências. Pelo contrário, o engajamento da ONU com Timor-Leste apresentou, ao longo de todo o processo, uma série de falhas. É precisamente aqui que centra-se o objetivo deste capítulo. O mesmo traz essencialmente uma análise crítica ao processo de construção da paz levado a cabo pela ONU em Timor-Leste ao evidenciar fragilidades fundamentais do mesmo. Nesse sentido, na sua primeira secção, o capítulo apresenta uma visão panorâmica das operações de paz da ONU direcionadas ao país, abordando os seus principais elementos e características essenciais. Posteriormente, na secção seguinte, o capítulo delinea algumas das limitações do processo de construção da paz levado a cabo pela ONU em Timor-Leste. Desse modo, o capítulo foca-se essencialmente em três eixos: (1) as características estruturantes do engajamento da ONU com Timor-Leste; (2) limitações estruturais do processo de (re)construção onusiano; e (3) a negligência de camadas estruturantes da realidade timorense durante esse processo. Dado o profundo envolvimento da ONU com Timor-Leste, e a constante apresentação do mesmo, por parte da organização, como um caso de sucesso, é precisamente a análise crítica desse envolvimento que permite não somente evidenciar as principais fraturas do processo de reconstrução pós-bélica levado a cabo pela ONU, como, principalmente, abrir caminho para o repensar do mesmo e a sua modificação estrutural.

Uma visão panorâmica das operações de paz da ONU em Timor-Leste

Timor-Leste, mesmo que de modo muito limitado, esteve por um longo período sob o radar das Nações Unidas. Basta lembrar, por exemplo, que no fim da década de sessenta a Assembleia Geral (AG) da ONU posicionou Timor-Leste na sua lista de territórios que não eram autogovernados (A/RES/1542); em meados da década de setenta, a ONU repudiou, imediatamente, a invasão indonésia ao território timorense e nunca reconheceu o domínio indonésio sob o mesmo; e, por último, desde o começo da década de oitenta, a pedido da Assembleia Geral, sucessivos Secretários-Gerais fizeram uso dos seus bons ofícios com Portugal e Indonésia de forma a manter conversações regulares entre os mesmos e os representantes timorenses, objetivando a resolução da situação de Timor-Leste.

Contudo, a ONU nunca teve uma presença efetiva em território timorense. A ONU passa a ter um relacionamento mais aprofundado com Timor-Leste em 1999, quando a tragédia timorense — decorrente de uma longa colonização portuguesa, uma violenta ocupação japonesa e, sobretudo, de uma sangrenta ocupação indonésia, em especial a violência generalizada perpetrada após a rejeição, por parte dos Timorenses, da proposta indonésia de autonomia em 1999 — tornou-se internacionalmente visível. Desde 1999, Timor-Leste foi palco de cinco diferentes operações de paz⁴ lideradas pela ONU: a *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET – 1999), *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET – 1999-2002), *United Nations Mission of Support to East Timor* (UNMISSET – 2002-2005), *United Nations Office in East Timor* (UNOTIL – 2005-2006) e *United Nations Integrated Mission in East Timor* (UNMIT – 2006-2012).⁵ Mais importante, Timor-Leste claramente destaca-se dentre os demais países nos quais a ONU atuou, não somente pelo número de operações de paz,

⁴ Acompanhando a terminologia da própria ONU, esse capítulo entende «operações de paz» por “operações no campo destacadas para prevenir, gerir, e/ou resolver conflitos violentos ou reduzir o risco de recorrência dos mesmos” (UN, 2008, p. 98).

⁵ Timor-Leste foi palco, também, de duas intervenções internacionais multilaterais: *International Force for East Timor* (INTERFET – 1999-2000) e *International Stabilisation Force* (ISF – 2006-2013).

mas também devido aos diferentes níveis de engajamento e profundidade do envolvimento realizado por parte da organização. No seu conjunto, o modo como a ONU buscou lidar com Timor-Leste constitui um projeto cuja intenção era “por fim à guerra civil no país e à opressão estrangeira por intermédio da criação de uma paz liberal e da construção de um Estado liberal, democrático e independente” em Timor-Leste (Richmond e Franks, 2009, p. 83).

A presença efetiva da ONU em Timor-Leste inicia-se em 1999 quando a mesma é incumbida, após uma negociação tripartida com Portugal e Indonésia que resultou nos acordos de maio de 1999,⁶ de organizar um referendo em Timor-Leste relativamente ao futuro político do país. Nesse referendo, os timorenses votariam entre terem uma autonomia especial e alargada dentro da Indonésia ou não. Em caso de rejeição à proposta, estaria indicado que os timorenses prefeririam a sua independência (Magalhães, 2007, p. 462). No dia 11 de junho de 1999, sob a resolução 1246 (S/RES/1246), o Conselho de Segurança (CS) estabeleceu a UNAMET (*United Nations Mission in East Timor*). A missão era inicialmente mandatada para durar até o dia 31 de agosto de 1999, mas acabou sendo renovada duas vezes até finalmente terminar o seu mandato no dia 30 de novembro de 1999.⁷ O mandato da missão era “organizar e conduzir uma consulta popular” (S/RES/1246, p. 2), relativamente à proposta de autonomia feita pela Indonésia, que deveria basear-se no “voto direto, secreto e universal” (Idem).

Considerando o grau de violência presente no terreno ao longo dos anos de ocupação indonésia e da espiral crescente de violência visível nos dias anteriores à votação, o dia do referendo, 30 de agosto de 1999, foi relativamente calmo, com os Timorenses, desde o início da manhã, formando longas filas para terem suas vozes ouvidas. Muitos deles caminharam longas distâncias para votar e usavam suas melhores roupas, em um claro sinal da importância da ocasião (Magalhães, 2007, p. 478; Kingsbury, 2009, p. 72).

⁶ Para uma visão mais aprofundada do período das negociações, ver por exemplo (Teles, 1999a). Para mais detalhes do acordo de 5 de maio de 1999, ver (Portugal e Indonésia, 1999a, b, c).

⁷ As renovações foram realizadas sob as seguintes resoluções: (S/RES/1257; S/RES/1262).

Apesar de toda a campanha de intimidação perpetrada pelas milícias pró-autonomia, com o consentimento tácito do exército indonésio, o processo de consulta teve uma afluência às urnas de 98.6% (Martin, 2001, p. 160). O resultado do processo foi claríssimo. Em uma inquestionável indicação do desejo timorense por independência, 78.5% dos votantes rejeitou a proposta de autonomia enquanto somente 21.5% a apoiou (S/1999/944).

Após o referendo, a situação em Timor-Leste deteriorou-se bastante. As milícias pró-autonomia e o exército indonésio, apoiados pela inação da polícia, iniciaram uma campanha de destruição em larga escala de forma a minar qualquer possibilidade de um Estado timorense independente que fosse viável (Kingsbury, 2009, p. 73). Em um curto espaço de tempo, ocorreu uma sistemática política de desaparecimentos, assassinatos, assaltos, e destruição de casas e de infraestruturas (Teles, 1999b, p. 411). Estima-se, por exemplo, que: dois mil timorenses foram mortos, por volta de 230.000 foram forçados a fugir para Timor Ocidental, e outras centenas de milhares de timorenses ficaram deslocados internamente (Beauvais, 2001, p. 1103). Além disso, mais de 70% da infraestrutura do território timorense foi destruído (Kingsbury, 2009, p. 73).

A violência e destruição em larga escala perpetradas em Timor-Leste causaram uma grande indignação internacional e, conseqüentemente, uma série de protestos e campanhas de solidariedade em diversas partes do mundo (Kingsbury, 2009, p. 74). Mais do que isso, tal violência levou à conclusão de que o modo mais efetivo para dar uma resposta rápida à situação seria uma intervenção militar multilateral. Assim, a Indonésia passou a sofrer uma forte pressão diplomática por parte de potências internacionais como os Estados Unidos da América e também de aliados regionais, para aceitar uma força de manutenção da paz em Timor-Leste (Martin e Mayer-Rieckh, 2005, p. 131-132). Sob uma enorme pressão internacional, a Indonésia acaba por aceitar uma intervenção internacional e, no dia 15 de setembro de 1999 (S/RES/1264), o Conselho de Segurança da ONU autoriza a criação da uma força multilateral para intervir em Timor-Leste — a INTERFET (*International Force in East Timor*). Em um curto espaço de tempo, essa força internacional, liderada pela Austrália, consegue controlar a situação

no terreno (Beauvais, 2001, p. 1103). Contudo, apesar da situação securitária ter melhorado, a mesma continuava bastante frágil. Agravando ainda mais a situação, aos olhos da ONU, não havia uma administração civil efetiva no terreno (S/1999/1025, p. 6, parágrafo 22).

De forma a dar resposta a essa situação no terreno, e iniciar o processo de (re)construção do Estado timorense, a ONU, sob a resolução 1272 (S/RES/1272), cria a UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*). A missão era responsável por várias atividades como, por exemplo: manutenção da lei e da ordem pelo território timorense; desenvolvimento de serviços civis e sociais; coordenação da assistência humanitária; auxílio no desenvolvimento do país, além de criar as forças policiais e de defesa do país. Contudo, o principal objetivo da UNTAET era criar as estruturas estatais; era literalmente criar um Estado timorense e auxiliá-lo em seu caminho rumo à independência legal de Timor-Leste (S/RES/1272). De forma sem precedentes, a missão da ONU concentrava em suas mãos todos os poderes em Timor-Leste — executivo, legislativo e judiciário (Idem). Desse modo, durante o seu período de vigência, as decisões da UNTAET eram soberanas no território timorense, uma vez que não somente o governava, como também legislava sob o território e administrava a sua justiça. Não por acaso, o próprio Administrador Transitório apontado pela ONU — o brasileiro Sérgio Vieira de Mello — entendia o seu papel em Timor-Leste como o de um “déspota benevolente” (Power, 2008: 302).

Antes da restauração da independência timorense, que ocorreu somente em 20 de maio de 2002, a ONU estabeleceu, sob a resolução 1410 (S/RES/1410), a UNMISSET (*United Nations Mission of Support in East Timor*). O objetivo da missão era, fundamentalmente, auxiliar no desenvolvimento do novo Estado timorense independente. De forma a auxiliar Timor-Leste a obter a sua autossuficiência, a missão tinha essencialmente três eixos: (1) prover auxílio às principais estruturas do Estado timorense, fundamentais à viabilidade e estabilidade política do país; (2) prover a segurança pública e o cumprimento da lei em todo o território; e (3) contribuir para a manutenção da segurança externa e interna de Timor-Leste (S/RES/1410). A missão estava inicialmente mandatada para durar até 20 maio de 2003.

Contudo, dada a grande instabilidade do ambiente securitário no terreno, a UNMISSET foi renovada e profundamente reestruturada por três vezes.⁸ As reestruturações buscaram, essencialmente, reforçar ainda mais o apoio à administração pública, ao sistema de justiça, à aplicação das leis, e à segurança e estabilidade do país.

Em 2005, a situação securitária em Timor-Leste mantinha-se bastante delicada e vários desafios estruturais, aos olhos do próprio Secretário-Geral na ONU, não tinham sido superados, como por exemplo: o país ainda estar longe de conseguir funcionar sem uma profunda presença internacional, a fragilidade de setores cruciais da administração pública Timorense, e a enorme dificuldade enfrentada pela polícia timorense de estruturar-se (S/2004/888, p. 14). Contudo, apesar de tal cenário, a presença da ONU, sob a forma de uma pesada operação de paz, começa a diminuir em 2005 até ao término da UNMISSET em 20 de maio de 2005. Entretanto, a presença da ONU continuou a ser sentida no terreno, não somente por intermédio de suas agências, mas também por meio de um gabinete político. Em 28 de abril de 2005, o Conselho de Segurança, sob a resolução 1599 (S/RES/1599), estabeleceu a UNOTIL (*United Nations Office in Timor-Leste*) cujo objetivo era essencialmente consolidar as atividades levadas a cabo pela UNMISSET.

Devido ao fato da situação em Timor-Leste estar bastante instável em termos securitários, o mandato da UNOTIL foi estendido por três vezes.⁹ Contudo, independentemente da instabilidade no terreno, o processo de diminuição da presença da ONU permaneceu em curso. Ao não saber ler tais sinais vindos do terreno e ao negligenciar elementos cruciais da realidade timorense, que serão melhor aprofundados mais adiante no capítulo — como, por exemplo, a reintegração na sociedade dos membros das Falintil, as divisões estruturais presentes dentro das forças armadas, a relação tensa entre a polícia e o exército, e as diferenças existentes dentro da elite polí-

⁸ Estas foram: (1) em 19 de maio de 2003, sob a resolução 1480 (S/RES/1480) até 20 maio de 2004; (2), em 14 de maio de 2004, sob a resolução 1543 (S/RES/1543) até 20 de novembro de 2004; e, (3), em 16 de novembro de 2004, sob resolução 1573 (S/RES/1573) até 20 de maio de 2005.

⁹ As extensões foram todas em 2006 (S/RES/1677; S/RES/1690; S/RES/1703).

tica timorense — esse processo acabou por culminar na grave, e bastante violenta, crise ocorrida no país em 2006. Em menos de quatro anos desde a restauração da independência legal de Timor-Leste, e a quase um mês antes do fim do mandato da UNOTIL, a polícia e o exército timorenses, dois dos principais elementos do processo onusiano de construção da paz em Timor-Leste, enfrentaram-se de forma bastante violenta nas ruas da capital timorense Díli. Como resultado dos eventos sangrentos de abril-maio de 2006, as instituições estatais timorenses, incluindo a polícia e as forças armadas, simplesmente derreteram. Paralelamente, a crise deixou 38 mortos, mais de 1.650 casas destruídas, e perto de 150.000 deslocados internos (ICG, 2008, p. 3).

De forma a responder a esta crise humanitária, foi destacada mais uma força de intervenção para o território timorense, que tal como a INTERFET foi liderada pela Austrália. Essa força era a ISF (*International Stabilization Force*). Contudo, a crise e a violência continuaram. De fato, mais pessoas morreram entre agosto de 2006 e fevereiro de 2007 do que durante a crise em si mesma (*ibidem*). Todo o ocorrido foi uma grande catástrofe que, para o próprio Secretário-Geral da ONU, levou a uma crise política, humanitária e securitária de grandes proporções (S/2006/628, p. 1) em Timor-Leste. Mais do que uma curta crise política ou meramente institucional, o Secretário-Geral via a crise de 2006 como algo bastante complexo e com dimensões políticas, institucionais, econômicas, sociais e também históricas (Idem, p. 8), onde cada dimensão relaciona-se de modo próximo e potencializa a outra.

Em reação a essa gravíssima situação, o Secretário-Geral (S/2006/628) recomendou a criação de uma operação de paz multidimensional e integrada. Aceitando tal recomendação, o Conselho de Segurança, sob a resolução 1704 (S/RES/1704) decidiu criar a quinta operação de paz destacada para Timor-Leste — a UNMIT (*United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*). O mandato da missão era extremamente vasto, profundo e buscava atuar em várias dimensões como, por exemplo: (re)construir as instituições governamentais, assim como buscar aumentar suas próprias capacidade de funcionamento; auxiliar o governo e as instituições a aumentarem sua

cultura democrática; restaurar e manter a segurança pública, assim como a lei e a ordem no território timorense; reconstituir todo o setor de segurança de Timor-Leste, o que evidentemente incluía a polícia e as forças armadas; ajudar na recuperação econômica do país; disseminar políticas de gênero e de direitos humanos pelas políticas públicas timorenses; dentre muitas outras dimensões (Idem).

De modo não surpreendente, a situação em Timor-Leste permaneceu instável e o mandato da UNMIT, de forma a responder aos eventos no terreno, foi sendo sucessivamente estendido e reestruturado.¹⁰ O mandato da missão foi estendido diversas vezes devido ao ambiente inseguro e violento em Timor-Leste (incluindo a violência de gangues e um ataque, em fevereiro de 2008, contra o Presidente e o Primeiro-Ministro de Timor-Leste) e devido a duas temporadas eleitorais que estavam agendadas para ocorrer no país, tanto para o Parlamento quanto para a Presidência. Na primeira temporada eleitoral, entre abril e junho de 2007,¹¹ José Ramos-Horta foi eleito presidente, no segundo turno, com quase 70% dos votos.¹² Nas eleições Parlamentares, o partido Fretilin (Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente) liderado por Mari Alkatiri, teve perto de 29% dos votos.¹³ Na segunda temporada eleitoral, durante o primeiro semestre de 2012,¹⁴ foi Taur Matan Ruak quem venceu as eleições com perto de 60% dos votos.¹⁵ Alguns meses depois, durante as eleições Parlamentares, o partido liderado por Xanana Gusmão, o CNRT (Congresso Nacional de Reconstrução de Timor-Leste), foi o mais votado com perto de 36% dos

¹⁰ O mandato da UNMIT foi alterado por seis vezes: (1) em 2007 (S/RES/1745), (2) em 2008 (S/RES/1802), (3) em 2009 (S/RES/1867), (4) em 2010 (S/RES/1912), (5) em 2011 (S/RES/1969), e finalmente (6) em 2012 (S/RES/2037).

¹¹ As eleições presidenciais tiveram dois turnos: primeiramente em 9 de abril, e posteriormente em 9 de maio de 2007. As eleições parlamentares ocorreram no dia 30 de junho.

¹² Para os resultados de cada candidato, de modo detalhado, das eleições presidenciais de 2007, ver (STAE, 2007b).

¹³ Para os resultados detalhados das eleições parlamentares de 2007, ver (STAE, 2007a).

¹⁴ As eleições presidenciais ocorreram entre março e abril de 2012; o primeiro turno em 17 de março e o segundo em 16 de abril de 2012. As eleições parlamentares ocorreram em 7 de julho de 2012.

¹⁵ Para os resultados de cada candidato, de modo detalhado, das eleições presidenciais de 2012, ver (STAE, 2012).

votos.¹⁶ Foi somente depois de Xanana Gusmão ter tomado posse como Presidente que a UNMIT, em 31 de dezembro de 2012, terminou o seu mandato. Contudo, mesmo não tendo uma missão de paz no terreno, a presença da ONU continua fazendo-se sentir em Timor-Leste por meio das suas inúmeras agências, ainda atuantes em território timorense.

Limitações da construção da paz em Timor-Leste

Apesar do engajamento das Nações Unidas com Timor-Leste ser algo de uma profundidade e abrangência sem precedentes, levando inclusive alguns analistas a entenderem que a ONU teria que literalmente «inventar» Timor-Leste (Traub, 2000, p. 74), tal processo assentou em bases bastante frágeis no que toca à construção da paz em Timor-Leste. A simples ocorrência da grave crise ocorrida em 2006, ou mesmo dos atentados ao Presidente e Primeiro-Ministro em 2008, com a violência e seriedade que tiveram, mesmo depois de um engajamento profundo e alargado como a ONU apresentou em Timor-Leste, é um indicador bastante forte dessa fragilidade. Mais do que isso, apesar de a ONU ter atuado em Timor-Leste por mais de uma década, a sua atenção foi constantemente mais acentuada na construção de instituições estatais do que no desenvolvimento das condições de vida dos timorenses. Os indicadores socioeconômicos timorenses são um claro exemplo disso. Basta lembrar o ambiente no qual a crise de 2006 desenrola-se, onde Timor-Leste era o país mais pobre da região com uma renda *per capita* de somente 370 dólares ao ano (UNDP, 2006, p. 1), sua expectativa de vida somente 55.5 anos (54 para homens e 56.6 para mulheres) (Idem), e sua população vulnerável a doenças ligadas à diarreia, malária, dengue e lepra. Relativamente à taxa de desemprego, por exemplo, a mesma chega a 9%, mas em áreas urbanas, como em Díli, o desemprego pode chegar aos 30% (*Ibidem*, p. ii, 8). No que toca ao desemprego jovem, o mesmo pode chegar aos 23% (*Ibidem*, p. 8) e aos 43% dentre os jovens urbanos

¹⁶ Para mais detalhes sobre os processos eleitorais, ver o capítulo 7 de Carla Luis neste volume.

(WB, 2005, p. 19). Esse número é particularmente preocupante pois, em um ambiente como esse, os gangues podem tornar-se cada vez mais atrativos para os jovens — precisamente por trazer para além de uma ocupação, um senso de pertença a um grupo e até mesmo respeito — o que pode ser bastante destabilizador para o ambiente securitário do país. Portanto, não é difícil imaginar que, em um ambiente socioeconômico severo como esse, uma pequena fagulha possa literalmente incendiar Timor-Leste.

Para além das limitações do próprio conceito de paz que a ONU buscou implementar em Timor-Leste, que particularmente funda-se na ideia de paz liberal¹⁷ cuja materialização desenvolvesse essencialmente por intermédio da liberalização das esferas política, econômica e social de um determinado Estado, as fragilidades das bases deixadas pelo processo de construção da paz levado a cabo pela ONU em Timor-Leste prendem-se essencialmente com três eixos: (1) as características estruturantes do engajamento da ONU com Timor-Leste; (2) limitações estruturais do mesmo; e (3) a negligência de dimensões importantes da realidade timorense. No que toca ao primeiro eixo, o engajamento da ONU com Timor-Leste marcou-se particularmente pela sua abordagem linear à reconstrução pós-bélica e pela sua natureza reativa, ao invés de preventiva, relativamente aos acontecimentos no terreno. Quanto à sua abordagem linear, ela fica bastante evidente quando busca-se entender, no seu conjunto, as operações de paz enviadas para Timor-Leste. Ao observá-las em conjunto, fica claro que a ONU buscou que cada operação de paz no terreno fosse pensada como um instrumento de resolução de conflitos, indo desde a aproximação das partes e contenção do conflito até à tentativa de transformação do mesmo, e que correspondesse a cada fase do ciclo dos conflitos.¹⁸ Contudo, tal fato demonstra um entendimento bastante linear e faseado dos conflitos, algo que é bastante difícil de encontrar na realidade no terreno. Assim, é claramente perceptível

¹⁷ Para uma melhor delimitação do que é a paz liberal e de suas críticas, ver por exemplo (David, 1999; Fischer, 2000; Duffield, 2001; Richmond, 2004, 2006, 2007; Newman *et al.*, 2009; Paris, 2010; Taylor, 2010). Para uma crítica à implementação da paz liberal em Timor-Leste, ver por exemplo (Richmond e Franks, 2008).

¹⁸ Para mais relativamente às fases de um conflito, ver por exemplo (Ramsbotham *et al.*, 2005, p. 11-12).

que, desde os Bons Ofícios dos Secretários-Gerais até a UNMIT, foram empregues em Timor-Leste quase todos os instrumentos de transformação de conflitos à disposição da ONU, de modo linear e sequencial, indo desde o *peacemaking* até o *peacebuilding*, passando pelo *peace enforcement* e o *peacekeeping*.¹⁹ A Figura 1 exemplifica esse tipo de racional presente na abordagem da ONU em Timor-Leste.

Figura 1: O Racional de Resolução de Conflitos da ONU Presente em Timor-Leste

1982 – 5 de maio 1999	junho 1999 – setembro 1999	setembro 1999 – fevereiro 2000	outubro 1999 – maio 2002	maio 2002- maio 2005	maio 2005 – agosto 2006	agosto 2006 – dezembro 2012
Bons Ofícios Negociações (Acordos de 5 de maio)	UNAMET (Organização do Referendo)	INTERFET (Força de Estabilização)	UNTAET (Administração Transitória)	UNMISSET (Missão de Suporte)	UNOTIL (Missão Política)	UNMIT (Missão Integrada)

Fonte: A autoria própria com base em Smith e Dee (2006, p. 455).

Caso tal entendimento relativamente à transformação dos conflitos fosse acertado, Timor-Leste deveria estar passando por um forte desenvolvimento e apresentando sólidos indicadores socioeconômicos, e o país seria o melhor exemplo do acerto de tal abordagem perante a conflitualidade internacional. Contudo, como já foi mencionado, a mera ocorrência dos conflitos violentos de 2006 e 2008, em conjunto com o vagaroso desenvolvimento do país, demonstram exatamente o contrário. Tais fatos evidenciam, precisamente, a fragilidade de tal abordagem.

Em adição à sua linearidade e entendimento sequencial da transformação dos conflitos, outra característica estruturante do engajamento da ONU com Timor-Leste é o seu caráter reativo, ao invés de preventivo. Essa natureza reativa da abordagem onusiana relativamente a Timor-Leste é visível desde

¹⁹ Para uma visão mais aprofundada dos instrumentos de transformação de conflitos à disposição da ONU, ver (UN, 2008).

o princípio, e é particularmente persistente ao longo de todo o engajamento da organização com o país. Pode-se lembrar, por exemplo, que apesar dos Bons Ofícios exercidos por sucessivos Secretários-Gerais, a ONU tem pouca margem, dado o ambiente internacional marcado pela rivalidade bipolar, para efetivamente evitar a contínua violência ocorrida em Timor-Leste. Na verdade, o relacionamento da organização com o país adensa-se somente no fim da década de 90, como reação às condições difíceis e violentas sob as quais os timorenses viviam tornaram-se claramente visíveis no cenário internacional. Essa natureza reativa é persistentemente percebida ao longo de todo relacionamento da ONU com Timor-Leste.

Observando a atuação da ONU em Timor-Leste, não há qualquer dúvida de que os mandatos das operações de paz destacadas para o território certamente foram sendo modificados, adaptados e estendidos. Contudo, tais alterações e modificações nos mandatos das operações de paz da ONU, ao invés de buscarem uma abordagem claramente preventiva, eram meramente reações ao que ocorria no terreno. Dessa forma, a ONU estava constantemente atrás dos acontecimentos, o que dificilmente faz com que a sua abordagem em Timor-Leste deixe bases sólidas para uma real consolidação da paz no país.

Relativamente ao segundo dos eixos que estão na origem da fragilidade das bases deixadas pelo processo de construção da paz liderado pela ONU em Timor-Leste, o mesmo prende-se com as limitações estruturais do próprio processo. Apesar do engajamento onusiano com o país ser apresentado pela organização como um caso de sucesso (Goldstone, 2004, p. 83), o mesmo teve inúmeras limitações desde o seu princípio. Primeiramente, uma grande limitação do mesmo, por exemplo, tem a ver com a própria estrutura da UNTAET e suas contradições internas. Além das brigas internas entre os departamentos da ONU de Assuntos Políticos e de Manutenção da Paz, pode-se chamar a atenção também para os próprios instrumentos delineados para a missão serem inadequados. A UNTAET, apesar de ser uma missão de (re)construção do Estado por excelência, estava essencialmente equipada com ferramentas de uma operação de manutenção da paz (Suhrke, 2001, p. 1). Consequentemente, a UNTAET foi uma missão que

estava direcionada para objetivos de longo prazo, mas a mesma estava dotada de instrumentos voltados para o curto prazo.

Em segundo lugar, a missão não tinha qualquer estrutura para acomodar, e assegurar, a participação timorense nos seus processos decisórios (Suhrke, 2001). Dado que a ONU estava mandatada para «assistir» aos timorenses no processo de independência, a falta de um espaço para incorporar estruturalmente a voz timorense à missão era uma limitação crucial. Paradoxalmente, um relacionamento que em tese deveria auxiliar aos timorenses na construção do seu próprio Estado e nesse sentido, incorporar de forma substancial a participação timorense, prevenia, algumas vezes “metodologicamente”, tal participação (Chopra, 2002, p. 981). Tal fato, obviamente, colocava grande dificuldade ao relacionamento da ONU com a população local (Suhrke, 2001, p. 2) e acabava marginalizando um largo espectro de experiências políticas, a história, a cultura e, sobretudo, as necessidades dos timorenses (Richmond, 2011, p. 87). De acordo com Jarat Chopra (2000, p. 32), tal cerceamento à participação timorense é percebida desde a fase de planeamento da UNTAET, a qual não incluiu nenhum real contato ou participação de representantes de Timor-Leste. É bem verdade que Sérgio Vieira de Mello, por exemplo, tentava uma aproximação com as elites políticas Timorenses. Contudo, tal abordagem tinha um cunho muito mais pessoal do que propriamente institucional. Além disso, também percebe-se que há algum esforço para a inclusão de Timorenses na estrutura da missão. Entretanto, os mesmos só podiam candidatar-se a cargos menores dentro da mesma e de modo limitado (*Ibidem*, p. 29-33). A dificuldade à participação timorense é perceptível, também, na própria língua na qual a legislação desenvolvida pela UNTAET era escrita. Apesar da enorme variedade linguística presente em Timor-Leste, o Tétum funcionou por muito tempo como uma espécie de *língua franca* no país (Carvalho, 2001, p. 65). Contudo, pouquíssimos instrumentos legislativos eram escritos em Tétum. Os mesmos eram escritos ou em inglês ou em português. Apesar do português ter tido um papel fundamental na formação, e consolidação, do movimento de resistência e da própria identidade timorense, o uso do Tétum é muito mais difundido entre a população (*Ibidem*, p. 70). Contudo,

isso foi negligenciado pela ONU e acabava por dificultar a participação dos timorenses relativamente a um pilar fundamental de qualquer país — suas leis. Obviamente isso não quer dizer que os Timorenses não apropriaram-se de nenhuma parte do processo, porque certamente o fizeram. Contudo, a participação Timorense além de ser bastante estruturada pela ONU, a organização pouco fez para, institucionalmente, acomodar tal participação nos principais processos decisórios da missão.

Ao analisar o engajamento da ONU com Timor-Leste, José Manuel Pureza e outros investigadores apontam limitações em outras dimensões do mesmo, como por exemplo as esferas militar/securitária e a político/constitucional. Na primeira esfera, é evidenciado como a forma acelerada de incorporar antigos combatentes na polícia e no exército acabou gerando grande tensão entre as duas instituições (Pureza *et al.*, 2007, p. 23). Na verdade, a própria incerteza relativamente ao estatuto das Falintil²⁰ acabou atrasando o processo de reforma do setor de segurança. Posteriormente, a ONU acabou decidindo que as FDTL (Forças de Defesa de Timor-Leste) acabariam por ter as Falintil como o seu núcleo. Aqueles que não iriam ser integrados nas forças armadas, acabariam por ser desmobilizados por meio de um programa de assistência (FRAP – *Falitin Reintegration Assistance Programme*). Contudo, o processo de seleção para integrar as forças armadas timorenses acabou gerando bastante ressentimento e instabilidade dentro da instituição, assim como incidentes securitários (Martin e Mayer-Rieckh, 2005, p. 134). Consequentemente, mesmo no dia da independência, nem a polícia nem o exército estavam completamente aptos a desempenharem as funções de segurança pública e de defesa de Timor-Leste (*Ibidem*, p. 135). No plano político-constitucional, Pureza também ilumina que a língua e o sistema jurídico foram fontes de algumas contradições entre os internacionais e os timorenses. Enquanto, por exemplo, Australianos e anglófonos em geral, advogavam o uso do Bahasa indonésio, ou mesmo do inglês, como língua oficial, e do *common law* enquanto enquadramento

²⁰ As Falintil (Forças Armadas de Libertação e Independência de Timor-Leste) eram o braço armado da resistência timorense durante a ocupação Indonésia.

jurídico; os Timorenses, e lusófonos em geral, argumentavam em direção do uso do português e do modelo civil. Essa contradição acabou gerando, inclusive, bastante confusão relativamente ao treinamento dos policiais e das autoridades jurídicas, pois dependendo de onde os mesmos fossem treinar, na Austrália ou em Portugal, recebiam treinamentos jurídicos distintos (*Pureza et al.*, 2007, p. 23). Conseqüentemente, na opinião de Ian Martin e Alexander Mayer-Rieckh (2005, p. 137), a administração da justiça era “seriamente inadequada” e sem qualquer coordenação ou estratégia.

O terceiro eixo relativamente às fragilidades inerentes ao processo de construção da paz liderado pela ONU em Timor-Leste tem a ver com o negligenciar, por parte da organização, de dimensões essenciais da realidade timorense. De fato, a mera ocorrência da crise de 2006 é talvez o evento mais emblemático da fragilidade da paz construída pela ONU em Timor-Leste. Dada a limitação de espaço, o ponto aqui não é explicar tal crise, nem mesmo as suas raízes profundas,²¹ mas sim evidenciar que a crise foi o culminar de uma série de eventos e processos, também violentos, que desenvolviam-se em Timor-Leste que a ONU simplesmente negligenciou, ou pelo menos subestimou. De modo muito breve, pode-se entender que a crise de 2006 começa com 159 soldados, em janeiro de 2006, reclamando de discriminação dentro das forças armadas — relativamente a salários e promoções — que era entendida como funcionando contra os soldados provenientes da parte ocidental de Timor-Leste (*Loromonu* em Tétum) e favorecendo os soldados da parte oriental (*Lorosae* em Tétum). Esse grupo ficou conhecido como “peticionários” (ICG, 2008, p. 2). Contudo, devido à má gestão da crise, a mesma rapidamente escalou para um conflito aberto, no fim de maio de 2006, entre as forças policiais e militares em plena capital, Díli (CIGI, 2009, p. 3). Como já mencionado, a crise não somente estilhou o aparato estatal timorense, incluindo a polícia e o exército, como também deixou o país em uma situação calamitosa com proporções drásticas nos planos humanitário, político, institucional, social e econômico. O fato da

²¹ Para um entendimento mas aprofundado da crise de 2006, ver por exemplo (Curtain, 2006; ICG, 2006, 2008; Kingsbury, 2009, p. 138-153; Richmond e Franks, 2009, p. 89-93).

grave crise ser a superfície de camadas mais profundas da realidade timorense que foram, no mínimo, subestimadas pela ONU durante o processo de (re)construção levado a cabo em Timor-Leste evidencia precisamente a fragilidade do mesmo.

Surpreendentemente, essas camadas estão intrinsecamente relacionadas com dimensões fundamentais do processo de (re)construção onusiano, nomeadamente: o Desarmamento, Desmobilização, Reintegração (DDR), a Reforma do Setor de Segurança (SSR), e o ambiente político. As camadas são, por exemplo: (1) um pobre processo de reintegração na sociedade dos membros das Falintil que não foram absorvidos pelas forças armadas; (2) as divisões estruturais presentes e visíveis dentro das próprias forças armadas; (3) a relação tensa entre a polícia e o exército; e (4) as diferenças existentes dentro da elite política timorense; para mencionar apenas algumas. Relativamente à primeira camada, esta tem a ver com o processo de reinserção de antigos combatentes na sociedade. Como já foi mencionado, as forças armadas timorenses têm sua origem na transformação das Falintil em uma força regular. Contudo, nem todos os membros das Falintil foram incorporados nas forças armadas, sendo que aqueles veteranos que não foram absorvidos ficaram desempregados (ICG, 2006). Os veteranos que ficaram de fora das forças armadas receberam uma pequena ajuda financeira²² de forma a reiniciarem suas vidas dentro da sociedade civil. Essa reinserção foi bastante difícil já que além do dinheiro ter sido rapidamente gasto, esses veteranos estiveram vinte e cinco anos na floresta, sem família, lutando uma guerra de resistência e, certamente, tinham dificuldades em tornarem-se pescadores, ou possuir um pequeno comércio. Consequentemente, quando o dinheiro esgotou-se, muitos deles começaram a reagrupar-se, muitos deles fora do enquadramento securitário do Estado timorense. Além disso, um ressentimento profundo foi surgindo quando os veteranos, que não foram incorporados no exército, começaram a ver que muitos dos oficiais de polícia que estavam sendo recrutados, tinham feito

²² A quantia recebida era de US\$550 e era parte do programa FRAP acima mencionado.

parte das forças de ocupação indonésias, enquanto eles, que lutaram pela independência timorense, estavam desempregados (ICG, 2006).

Uma segunda camada da realidade timorense negligenciada pela ONU tem a ver com outra parte fundamental dos esforços de reconstrução realizados pela organização em Timor-Leste — a Reforma do Setor de Segurança (SSR), o que essencialmente significou a (re)construção das instituições da polícia e do exército timorenses, assim como as instituições políticas relacionadas com as mesmas. Mais precisamente, essa segunda camada resulta de tensões que foram crescendo dentro do exército durante bastante tempo. Damien Kingsbury (2009, p. 142), por exemplo, lembra o longo e profundo desconforto existente dentro das forças armadas relativamente a vários pontos, como por exemplo: (1) o seu estatuto em relação à polícia; (2) os salários e as condições da organização; (3) a falta de um propósito claro; e (4) o desapatamento com a política.

Além disso, havia também tensões que datavam da época da guerrilha. Essa tensão tem a ver, por exemplo, com uma divisão que surgiu dentro do exército baseada na percepção do grau de resistência, ou conivência, das pessoas provenientes das metades ocidentais e orientais de Timor-Leste, durante o período de ocupação indonésia. Essa divisão não tinha muito eco na sociedade em geral. Contudo, havia a percepção dentro das forças armadas de que os membros da resistência do lado Ocidental do país, os *loromonu*, tiveram uma participação menos proeminente, ou até mesmo menos contestatória, do que aqueles que estavam do lado Oriental, que tiveram uma participação mais confrontativa e, portanto, sofreram mais durante a ocupação indonésia (Kingsbury, 2009, p. 145-146). Apesar de essa ser uma falsa dicotomia, pois ambos os lados resistiram e cooptaram, dado que as forças armadas são uma conversão das forças de guerrilha (Falintil) para um exército regular, tal suposição teve grande eco na organização, pois havia a constante suspeita de favorecimento dos soldados originários do lado Oriental de Timor-Leste. Conseqüentemente, tal suposição era algo que poderia facilmente levar a, ou ser o gatilho de, tensões profundas. De fato, foi precisamente tal suposição que estava constantemente na origem da externalização de insatisfações concretas que, apesar de terem

sido menosprezadas ou mal geridas, foram ocorrendo ao longo do tempo. Basta lembrar, por exemplo, dos 42 soldados que, em dezembro de 2003, foram dispensados após reclamarem de demissões injustas, e condições de trabalho inadequadas, ou o grupo de soldados que, em fevereiro de 2005, começaram a reclamar, diretamente com o Presidente, de discriminação dentro das forças armadas. Tais reclamações eram bastante semelhantes às feitas pelos «peticionários» em janeiro de 2006, o que evidencia que a questão já estava presente no terreno há bastante tempo (ICG, 2008, p. 2).

A terceira camada negligenciada, ou pelo menos subestimada, pela ONU durante o processo de (re)construção de Timor-Leste também tem a ver com a reforma do setor de segurança. Mais especificamente, tem a ver com a relação tensa entre as forças armadas e a polícia nacional. Em primeiro lugar, é preciso ter em mente a espinha dorsal de cada organização. Enquanto a polícia tinha vários membros que eram originários da polícia indonésia, e até mesmo do exército, em sua organização, o exército timorense era formado essencialmente por ex-guerrilheiros.²³ Portanto, existiam duas organizações no país, que devido à sua própria razão de ser, estavam armadas, e onde muitos de seus membros lutaram em lados opostos durante a invasão e ocupação indonésia, assim como durante toda a resistência timorense (*Ibidem*). Além disso, não houve, por parte da ONU, nenhuma estratégia concreta no sentido de aproximar as duas instituições. Portanto, não é difícil imaginar que ter duas instituições estruturantes do Estado, potencialmente rivais e armadas, aliado aos limitados esforços de aproximação, seja a própria receita para uma séria e grave instabilidade no país.

De fato, a profunda tensão entre as duas organizações acabou sendo externalizada por meio de várias situações violentas ao longo do tempo que, por sua vez, reforçavam ainda mais a tensão existente. Basta lembrar, por exemplo, que apesar dessa tensão ter explodido sob a forma da crise de 2006, a mesma foi na verdade o culminar de uma série de incidentes violentos entre a polícia e o exército (ICG, 2008). Pode-se mencionar, por

²³ O próprio nome das forças armadas timorenses, Falintil- Forças de Defesa de Timor-Leste (F-FDTL), é precedido pelo nome do braço armado da resistência timorense — Falintil.

exemplo, os incidentes de: (1) setembro de 2003, quando um alegado ataque a soldados, por parte de um grupo de policiais, levou a um confronto na estação de polícia de Díli; (2) janeiro de 2004, quando, após confrontos ocorridos durante um jogo de vôlei, alguns policiais foram detidos por soldados em Los Palos; e (3) de dezembro de 2004, quando soldados saquearam a estação policial de Becora, onde um de seus oficiais foi detido e alegadamente maltratado (ICG, 2008, p. 2).

A quarta camada da realidade timorense negligenciada pelo processo de construção da paz levado a cabo pela ONU no país relaciona-se com outra parte fundamental desse processo — o ambiente político. A crise de 2006 pode também ser entendida como o trazer para a política governamental diferenças e ressentimentos existentes entre atores políticos que datam do tempo da resistência. Durante a crise, ficou claro que as elites políticas e da área da segurança viram uma oportunidade para aumentarem seus poderes, libertar alguma frustração ou até mesmo protegerem-se (ICG, 2006, p. i; Richmond e Franks, 2009, p. 97). Os eventos podem perfeitamente ser entendidos como uma disputa de poder entre o Primeiro-Ministro e o Presidente da altura — Mari Alkatiri, e Xanana Gusmão, respetivamente (ICG, 2006, p. i). Na sua superfície, os eventos claramente podem ser enquadrados como uma forma de desestabilizar, por um lado, o governo da Fretilin, que era liderado por Mari Alkatiri, e, por outro lado, a ascendência que Xanana Gusmão tinha sob as forças armadas, dado que a maior parte do exército era pessoalmente leal a ele, pois Xanana fora o comandante das Falintil durando o período da resistência.

O Primeiro-Ministro e o Presidente certamente tinham suas diferenças. Contudo, as diferenças eram ainda mais acentuadas entre o comitê central da Fretilin e Xanana Gusmão, e essa diferença vinha desde os tempos das disputas políticas e ideológicas dentro do movimento de resistência. A origem dessas disputas pode ser encontrada no início dos anos oitenta. Até essa época, o pilar político era o mais importante dentro da resistência, o que fazia do comitê central da Fretilin o órgão mais relevante da resistência timorense. De 1981 em diante, o combate armado ganhou cada vez mais importância, até ser mesmo um pilar mais importante do que

o pilar político (CAVR, 2005, p. 32; parágrafo 110). Assim, Xanana Gusmão começou a ter mais destaque dentro do processo decisório da resistência (ICG, 2006, p. 3). Juntamente com outras lideranças, Xanana tomou algumas decisões que não foram do agrado dos membros da linha-dura do comitê, como por exemplo: (1) iniciar negociações com os indonésios; (2) aproximar-se da Igreja Católica e de outros grupos; e (3) abandonar o marxismo de forma a alargar a base de apoio da resistência (CAVR, 2005, p. 34; parágrafo 116-118; ICG, 2006, p. 3). Em 1984, uma divisão ocorreu. Alguns membros mais antigos das Falintil, que também eram membros do comitê central da Fretilin, tentaram um golpe contra Xanana Gusmão, mas não obtiveram sucesso. Ainda em 1984, Xanana Gusmão tomou outra decisão que foi má recebida pelos membros do comitê central da Fretilin, o que levou a outra divisão — Xanana Gusmão propôs a dissociação entre as Falintil e a Fretilin, o que só realizou-se em dezembro de 1987 (CAVR, 2005, p. 37; parágrafo 126; ICG, 2006, p. 3-4). Essa dissociação, na prática, significava que o lado político da resistência ficava concentrado na diáspora, com os principais membros do comitê central baseados em Angola e Moçambique, e o lado armado permanecia em Timor-Leste, e esse tornou-se inquestionavelmente leal ao líder Xanana Gusmão (Idem, p. 4). Essa pode ser entendida como uma divisão interna e profunda entre a Fretilin e o exército, e conseqüentemente Xanana Gusmão (*Ibidem*). De fato, esta divisão tem implicações profundas para a política timorense no período pós-independência, inclusive nos dias atuais. Contudo, essa camada da realidade timorense, como pode-se perceber, foi negligenciada, ou no mínimo indevidamente gerida, pela ONU durante o processo de construção da paz levado a cabo em Timor-Leste.

Apesar da existência de todos esses elementos que estão na base da fragilidade da paz construída pela ONU em Timor-Leste, o processo de (re)construção do Estado timorense levado a cabo pela organização era, e ainda é, apresentado como um grande sucesso da ONU (Goldstone, 2004, p. 83). Contudo, para Richmond e Franks (2009), o que foi celebrado em maio de 2002 foi de fato “um Estado que existia apenas no nome e a substância do Estado recém-criado era na verdade uma fantasia” (Idem, p. 93).

Essa interpretação da realidade timorense conecta-se com a ideia de «Estado fantasma» desenvolvida por David Chandler (2006). Para ele, esse tipo de situação ocorre quando é percebido que o Estado em questão pode até possuir estruturas administrativas e de governança, mas é limitado relativamente à vontade política da sociedade em questão, dado que ainda possui uma grande influência internacional. Esses Estados podem até ter soberania legal, mas os seus processos de formulação de políticas são extensamente controlados e supervisionados por instituições internacionais (Idem, p. 43-44). Adicionalmente, esse entendimento liga-se com a noção avançada por Christopher Bickerton (2007) de que os processos de (re)construção de Estados (*state-building*) podem ser também entendidos como processos de falhanço dos Estados (*state-failure*). Para ele, os processos de (re)construção de Estados, ao negligenciarem camadas fundamentais da realidade local e relegarem a sua população a um papel passivo de meramente receberem as instituições criadas, estão na verdade removendo a vontade popular do processo político de criação dessas instituições. Conseqüentemente, as instituições criadas acabam por não estarem enraizadas nas sociedades em questão. Como resultado, o processo de (re)construção de Estados, ao criar instituições com pouca sustentação política e social, de fato cria instituições com bases bastante frágeis e que constantemente necessitam do suporte internacional para meramente manterem-se de pé (Bickerton, 2007, p. 93, 100). Apesar de o processo de (re)construção levado a cabo em Timor-Leste ter várias nuances e ser frequentemente apontado como um caso de sucesso, é possível visualizar tal cenário ao se analisar o engajamento da ONU com o país, mesmo este tratando-se de um tipo de participação diferenciada da organização em cenários pós-conflito. Basta lembrar, por exemplo: o simples fato das várias camadas da realidade timorense, acima mencionadas, terem sido negligenciadas; a participação timorense não ser estruturalmente incorporada nos processos decisórios durante o processo de (re)construção levado a cabo no país; a mera ocorrência da crise de 2006 e a sua gravidade; assim como o próprio fato das instituições timorenses, o grande foco do esforço onusiano no país, terem simplesmente desintegrado em decorrência desta crise — para mencionar apenas alguns indícios. Nesse sentido, é bem verdade

que Timor-Leste hoje vive um cessar-fogo. Contudo, a verdade é que a vida do Timorense comum pouco melhorou, mesmo depois de todos os esforços e investimentos da ONU. Assim, resta saber se Timor-Leste continuará nesta frágil paz existente no país, uma mera pacificação, ou caminhará para a construção de uma paz sustentável em seu território.

Conclusão

Esse capítulo discute criticamente o processo de construção da paz levado a cabo pela ONU em Timor-Leste. Primeiramente, o capítulo apresenta uma visão panorâmica do engajamento onusiano com o país e delinea os principais elementos e objetivos das operações de paz da ONU destacadas para Timor-Leste. Adicionalmente, o capítulo evidencia que as fragilidades das bases deixadas pelo processo de construção da paz levado a cabo pela organização no país tem a ver essencialmente com três eixos fundamentais. Eles são: (1) as características estruturantes do engajamento da ONU com Timor-Leste; (2) limitações estruturais do mesmo; e (3) a negligência de dimensões importantes da realidade timorense por parte da ONU. Relativamente ao primeiro eixo, o capítulo abordou, por um lado, a abordagem e entendimento lineares e sequenciais no que toca à transformação dos conflitos que a ONU apresentou durante o seu engajamento com Timor-Leste. Por outro lado, ainda relativamente ao primeiro eixo, o capítulo também evidenciou que a postura da ONU no que toca a Timor-Leste pautou-se essencialmente por um caráter reativo, ao invés de preventivo, relativamente aos acontecimentos desenvolvidos no país.

O capítulo também abordou limitações estruturais do próprio processo de (re)construção como um todo. Ao abordar tais limitações, o capítulo focou-se nas deficiências internas do engajamento onusiano, na marginalização dos timorenses relativamente às estruturas decisórias do processo de (re)construção, assim como deficiências apresentadas em esferas cruciais do mesmo como as esferas militar/securitária e a político/constitucional. Por último, o capítulo evidencia importantes camadas da realidade timorense

que foram negligenciadas, ou no mínimo subestimadas pela ONU durante o processo de (re)construção e que estão na base da grave crise ocorrida em Timor-Leste durante o ano de 2006. Portanto, por meio do delinear destas camadas, o capítulo evidencia não somente que a ONU não prestou a devida atenção às dimensões fundamentais da realidade timorense. É precisamente nesse ponto em que fica evidenciada a fragilidade da paz construída pela ONU em Timor-Leste. Contudo, paradoxalmente, a aparência de Timor-Leste como um caso de sucesso é fundamental para a ONU. Dada a profundidade do engajamento da ONU com o país — o número de operações de paz destacadas (e suas sucessivas extensões), suas durações e profundidade, assim como a variedade dos instrumentos de resolução de conflitos utilizados (do *peacemaking* até o *peacebuilding*, passando pelo *peace enforcement* e o *peacekeeping*) — Timor-Leste *tem* que ser entendido internacionalmente como um caso de sucesso. Caso contrário, todo o racional onusiano relativamente à resolução de conflitos, a sua abordagem no que toca a construção da paz em cenários pós-conflito, assim como a própria reputação da ONU enquanto um ator fundamental na transformação dos conflitos violentos pelo globo, estariam em cheque. Contudo, é precisamente a análise crítica desse processo que permite não somente expor suas limitações como, sobretudo, abrir espaço para a sua estrutural transformação e assim caminhar em direção à construção de uma paz sustentável em cenários pós-conflito violento.

Bibliografia

- A/RES/1542 — *Transmission of Information under Article 73 of the Charter – A/RES/1542 (XV)*, 15 de dezembro 1960. [Acedido a 22 de fev. 2013]. Disponível na Internet: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1542\(XV\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1542(XV)&Lang=E&Area=RESOLUTION).
- BEAUVAIS, Joel C. — Benevolent Despotism: A Critique of UN State-Building in East Timor. *New York University Journal of International Law and Politics*. Vol. 33, n.º 4 (2001), p. 1101-11078.

- BICKERTON, Christopher — State-Building: Exporting State-Failure. In *Politics without Sovereignty: a critique of Contemporary International Relations*. London: University College London Press, 2007. p. 93-111.
- CARVALHO, Maria José Albarran de — Panorama Linguístico de Timor. Identidade Regional, Nacional e Pessoal. *Camões - Revista de Letras e Culturas Lusófonas*. Vol. 14, julho-setembro (2001), p. 65-79.
- CAVR, Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação de Timor-Leste — *Chega! Relatório Final*, 31 de outubro 2005. [Acedido a 20 set. 2012]. Disponível na Internet: <http://www.cavr-timorleste.org/po/Relatorio%20Chega!.htm>.
- CHANDLER, David — *The Empire in Denial - The Politics of State-building*. London: Pluto Press, 2006. p. 43-44.
- CHOPRA, Jarat — The UN's Kingdom of East Timor. *Survival*. Vol. 42, n.º 3 (2000), p. 27-39.
- . Building State Failure in East Timor. *Development and Change*. Vol. 33, n.º 5 (2002), p. 979-1000.
- CIGI, The Centre for International Governance Innovation — *Security Sector Reform Monitor - Timor-Leste Security Sector Reform Monitor*, n.º 1, dezembro 2009. [Acedido a 1 de ag. 2012]. Disponível na Internet: <http://fundasaunmahein.files.wordpress.com/2009/12/ssrm-east-timor-1.pdf>.
- CURTAIN, Richard — *Crisis in Timor Leste: Looking Beyond the Surface Reality for Causes and Solutions State, Society and Governance in Melanesia Project*, 2006. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: http://rspas.anu.edu.au/papers/melanesia/working_papers/06_01wp_Curtain.pdf.
- DAVID, Charles-Philippe — Does Peacebuilding Build Peace?: Liberal (Mis)steps in the Peace Process. *Security Dialogue*. Vol. 30, n.º 1 (1999), p. 25-41.
- DUFFIELD, Mark — *Global Governance and the New Wars*. London: Zed Books, 2001.
- FISCHER, Markus — *Liberal Peace: Ethical, Historical, and Philosophical Aspects BCSIA Discussion Paper 2000-07*, Kennedy School of Government, Harvard University, abril 2000. [Acedido a 15 de abr. 2011]. Disponível na Internet: <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/fischer.pdf>.
- GOLDSTONE, Anthony — UNTAET with Hindsight: The Peculiarities of Politics in an Incomplete State. *Global Governance*. Vol. 10 (2004), p. 83-98.

- ICG, International Crisis Group — *Resolving Timor-Leste's Crisis Asia Report No 120*, 10 de outubro 2006. [Acedido a 20 de set. 2010]. Disponível na Internet: http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/timor-leste/120_resolving_timor_lestes_crisis.pdf.
- . *Timor-Leste: Security Sector Reform Asian Report*. N.º 143, 17 de janeiro 2008. [Acedido a 20 de set. 2010]. Disponível na Internet: http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/timor-leste/143_timor_leste___security_sector_reform.pdf.
- KINGSBURY, Damien — *East Timor - The Price of Liberty*. New York: Palgrave Macmillan, 2009. p. 72-153
- MAGALHÃES, António Barbedo de — *Timor-Leste: Interesses Internacionais e Actores Locais - 3 Volumes*. Porto: Afrontamento, 2007. p. 462, 478.
- MARTIN, Ian — *Self-Determination in East Timor: The United Nations, the Ballot, and International Intervention*. Boulder: Lynner Rienner Publishers, 2001. p. 160.
- .; MAYER-RIECKH, Alexander — The United Nations and East Timor: From Self-Determination to State-Building. *International Peacekeeping*. Vol. 12, n.º 1 (2005), p. 125-145.
- NEWMAN, Edward; PARIS, Roland; RICHMOND, Oliver P. — Introduction. In *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 2009. p. 3-25.
- PARIS, Roland — Saving Liberal Peacebuilding. *Review of International Studies*. Vol. 36, n.º 2 (2010), p. 337-365.
- PORTUGAL-INDONÉSIA — *Agreement between the Republic of Indonesia and the Portuguese Republic on the Question of East Timor*, 5 de maio 1999. 1999a. [Acedido a 19 de jun. 2011]. Disponível na Internet: http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/east_timor_05051999.pdf.
- . *Agreement Regarding the Modalities for the Popular Consultation of the East Timorese*, 5 de Maio 1999. 1999b. [Acedido a 19 de jun. 2011]. Disponível na Internet: http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/east_timor_05051999mod.pdf.
- . *East Timor Popular Consultation Agreement Regarding Security* 5 de maio 1999. 1999c. [Acedido a 19 de jun. 2011]. Disponível na Internet: http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/east_timor_05051999sec.pdf.

- POWER, Samantha — *Chasing the Flame - Sergio Vieira de Mello and the Fight to Save the World*. New York: The Penguin Press, 2008.
- PUREZA, José Manuel [et al.] — As Novas Operações de Paz das Nações Unidas. Os casos de Angola, Timor-Leste e Moçambique. *Oficina do CES*, n.º 290. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2007. p. 1-34.
- RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom; MIALI, Hugh — *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press, 2005.
- RICHMOND, Oliver — The Globalization of Responses to Conflict and the Peacebuilding Consensus. *Cooperation and Conflict*. Vol. 39, n.º 2 (2004), p. 129-150.
- . The Problem of Peace: Understanding the 'Liberal Peace'. *Conflict, Security & Development*. Vol. 6, n.º 3 (2006), p. 291-314.
- . *The Transformation of Peace*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- . *A Post-Liberal Peace*. Abingdon and New York: Routledge, 2011.
- .; FRANKS, Jason — Liberal Peacebuilding in Timor Leste: The Emperor's New Clothes? *International Peacekeeping*. Vol. 15, n.º 2 (2008), p. 185-200.
- .; —. *Liberal Peace Transitions - Between Statebuilding and Peacebuilding*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009. p. 83-93.
- S/1999/944 — *Letter from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council - S/1999/944*, 3 de setembro 1999. [Acedido a 21 de jun. 2011]. Disponível na Internet: <http://www.undemocracy.com/S-1999-944.pdf>.
- S/1999/1025 — *Letter from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council - S/1999/1025* 4 de outubro 1999. [Acedido a 21 de jun. 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/285/78/PDF/N9928578.pdf?OpenElement>.
- S/2004/888 — *Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor - S/2004/888*, 9 de novembro 2004. [Acedido a 5 de jan. 2012]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/587/60/PDF/N0458760.pdf?OpenElement>.
- S/2006/628 — *Report of the Secretary-General on Timor-Leste pursuant to Security Council Resolution 1690 (2006) - S/2006/628*, 8 de agosto 2006. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/628.

- S/RES/1246 — *UN Security Council Resolution 1246 - S/RES/1246*, 11 de junho 1999. [Acedido a 20 de jun. 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/174/13/PDF/N9917413.pdf?OpenElement>.
- S/RES/1257 — *UN Security Council Resolution 1257 - S/RES/1257*, 3 de agosto 1999. [Acedido a 20 de jun. 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/226/69/PDF/N9922669.pdf?OpenElement>.
- S/RES/1262 — *UN Security Council Resolution 1262 - S/RES/1262*, 27 de agosto 1999. [Acedido a 20 de jun. 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/247/47/PDF/N9924747.pdf?OpenElement>.
- S/RES/1264 — *UN Security Council Resolution 1264 - S/RES/1264*, 15 de setembro 1999. [Acedido a 2 de ag. 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/264/81/PDF/N9926481.pdf?OpenElement>.
- S/RES/1272 — *UN Security Council Resolution 1272 - S/RES/1272*, 25 de outubro 1999. [Acedido a 23 de abr. 2010]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/312/77/PDF/N9931277.pdf?OpenElement>.
- S/RES/1410 — *UN Security Council Resolution 1410 - S/RES/1410*, 17 de maio 2002. [Acedido a 2 de ag. 2011]. Disponível na Internet: [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/S.RES.1410+\(2002\).En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/S.RES.1410+(2002).En?Opendocument).
- S/RES/1480 — *UN Security Council Resolution 1480 - S/RES/1480*, 19 de maio 2003. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: [http://www.undemocracy.com/S-RES-1480\(2003\).pdf](http://www.undemocracy.com/S-RES-1480(2003).pdf).
- S/RES/1543 — *UN Security Council Resolution 1543 - S/RES/1543*, 14 de maio 2004. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: <http://www.worldlii.org/int/other/UNSCRsn/2004/22.pdf>.
- S/RES/1573 — *UN Security Council Resolution 1573 - S/RES/1573*, 16 de novembro 2004. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: [http://www.undemocracy.com/S-RES-1573\(2004\).pdf](http://www.undemocracy.com/S-RES-1573(2004).pdf).
- S/RES/1599 — *UN Security Council Resolution 1599 - S/RES/1599*, 28 de abril 2005. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: [http://www.undemocracy.com/S-RES-1599\(2005\).pdf](http://www.undemocracy.com/S-RES-1599(2005).pdf).
- S/RES/1677 — *UN Security Council Resolution 1677 - S/RES/1677*, 12 de maio 2006. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: [http://www.undemocracy.com/S-RES-1677\(2006\).pdf](http://www.undemocracy.com/S-RES-1677(2006).pdf).

- S/RES/1690 — *UN Security Council Resolution 1690 - S/RES/1690*, 20 de junho 2006. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: <http://www.security-councilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/TL%20SRES%201690.pdf>.
- S/RES/1703 — *UN Security Council Resolution 1703 - S/RES/1703*, 18 de agosto 2006. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1703\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1703(2006)).
- S/RES/1704 — *UN Security Council Resolution 1704 - S/RES/1704*, 25 de agosto 2006. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1704\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1704(2006)).
- S/RES/1745 — *UN Security Council Resolution 1745 - S/RES/1745*, 22 de fevereiro 2007. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1745\(2007\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1745(2007)).
- S/RES/1802 — *UN Security Council Resolution 1802 - S/RES/1802*, 25 de fevereiro 2008. [Acedido a 20 de mar. 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/251/41/PDF/N0825141.pdf?OpenElement>.
- S/RES/1867 — *UN Security Council Resolution 1867 - S/RES/1867*, 26 de fevereiro 2009. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/250/24/PDF/N0925024.pdf?OpenElement>.
- S/RES/1912 — *UN Security Council Resolution 1912 - S/RES/1912*, 26 de fevereiro 2010. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/253/13/PDF/N1025313.pdf?OpenElement>.
- S/RES/1969 — *UN Security Council Resolution 1969 - S/RES/1969*, 24 de fevereiro 2011. [Acedido a 3 de agosto 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/242/86/PDF/N1124286.pdf?OpenElement>.
- S/RES/2037 — *UN Security Council Resolution 2037 - S/RES/2037*, 23 de fevereiro 2012. [Acedido a 28 de fevereiro 2012]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/240/01/PDF/N1224001.pdf?OpenElement>.
- SMITH, Michael G.; DEE, Moreen — East Timor. In *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2006.
- STAE, Secretariado Técnico de Administração Eleitoral — *Eleições Parlamentares 2007 - (Resultado)* NA. 2007a. [Acedido a 9 de ag. 2012]. Disponível na Internet: <http://www.stae.tl/elections/2007/parliament/results/>.

- . *Eleições Presidenciais 2007 - (Resultado 2ª volta)*, NA. 2007b. [Acedido a 9 de ag. 2012]. Disponível na Internet: http://www.stae.tl/elections/2007/president/results/second_round/.
- . *Rezultadu Provizorio Eleisaun Prezidensial 2012 - Segundo Volta*, NA. [Acedido a 9 de ag. 2012]. Disponível na Internet: <http://www.stae.tl/elections/2012/rezultado/segunda/>.
- SUHRKE, Astri — Peacekeepers as nation-builders: Dilemmas of the UN in East Timor. *International Peacekeeping*. Vol. 8, n.º 4 (2001), p. 1-20.
- TAYLOR, Ian — Liberal Peace, Liberal Imperialism: A Gramscian Critique. In *Palgrave Advances in Peacebuilding*. London: Palgrave Macmillan, 2010. p. 154-174.
- TELES, Patrícia Galvão — Autodeterminação em Timor Leste: dos acordos de Nova Iorque à consulta popular de 30 de agosto de 1999. *Documentação e Direito Comparado*. Vol. 79-80, maio (1999a), p. 379-423.
- . Autodeterminação em Timor Leste: dos acordos de Nova Iorque à consulta popular de 30 de agosto de 1999. *Boletim Documentação e Direito Comparado*. Vol. 79-80, maio (1999b), p. 379-423.
- TRAUB, James — Inventing East Timor. *Foreign Affairs*. New York: Council on Foreign Relations. Vol. 79, n.º 4 (2000), p. 74-89.
- UN, United Nations Peacekeeping Department — *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, 2008 [Acedido a 4 de maio 2009]. Disponível na Internet: http://pbpu.unlb.org/PBPS/Library/Capstone_Doc-trine_ENG.pdf.
- UNDP, United Nations Development Program — *Timor-Leste Human Development Report 2006*, 2006. [Acedido a 28 de fev. 2012]. Disponível na Internet: http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/timorleste/TIMOR_LESTE_2006_en.pdf.
- WB, World Bank — *International Development Association - Country Assistance Strategy for the Democratic Republic of Timor-Leste for the period FY06-FY08*, 22 de junho 2005. [Acedido a 28 de fev. 2012]. Disponível na Internet: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/27/000012009_20050627095435/Rendered/PDF/327000rev.pdf.

ANTÓNIO LEITÃO

antonio.msleitao@gmail.com

Doutorando do Programa Política Internacional e Resolução de Conflitos, Centro de Estudos Sociais e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

PhD Candidate, PhD Programme in International Politics and Conflict Resolution, Centre for Social Studies and School of Economics of the University of Coimbra, Portugal

AS RELAÇÕES ENTRE PORTUGAL E TIMOR-LESTE: DA DESCOLONIZAÇÃO AOS DESAFIOS NO PÓS-INTERVENCIONISMO

RESUMO:

Este capítulo aborda os desafios futuros da relação entre Portugal e Timor-Leste, no período pós-intervencionista da ONU. Através de uma análise histórica, que principia com o complexo processo de descolonização português, iniciado em 1974, até à reafirmação internacional portuguesa, no seio da comunidade internacional, do direito à autodeterminação do povo de Timor-Leste, após a invasão Indonésia, este trabalho procura expor de que forma Portugal se empenhou na *questão* timorense após o referendo de 1999 e até à saída da ONU. Através de um enfoque centrado na questão da língua, e no papel da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) como organização integradora de países de língua oficial portuguesa, este capítulo argumenta que a relação futura entre Portugal e Timor-Leste deve passar pelo aprofundamento dos laços linguísticos entre ambos, utilizando a CPLP como plataforma de interação e cooperação, substituindo a abordagem portuguesa bilateral por uma estratégia multilateral.

Palavras-chave: Portugal; Timor-Leste; língua Portuguesa; CPLP

THE PORTUGUESE-TIMORESE RELATIONSHIP: FROM THE DECOLONIZATION PROCESS THROUGH POST-INTERVENTIONISM CHALLENGES

ABSTRACT:

This chapter analyses the challenges ahead in relations between Portugal and Timor-Leste, after the UN interventionist period. Throughout a historical analysis, which starts with the complex Portuguese decolonization process that begun in 1974, through the reaffirmation, internationally, of Timor-Leste's right to self-determination by Portugal, following the Indonesian invasion, we seek to demonstrate how Portugal became engaged in the *Timorese question*, from the 1999 referendum until the end of the UN presence. Focusing on the language issue and the CPLP's role (Community of Portuguese Language Speaking Countries) as an integrative organization of countries that share the same official language, we argue that the future relationship between Portugal and Timor-Leste should be focused on the deepening of shared linguistic bonds. The CPLP should become a platform for interaction and cooperation, replacing the traditional Portuguese bilateral approach for a multilateral strategy.

Keywords: Portugal; Timor-Leste; Portuguese language; CPLP

CAPÍTULO 2

AS RELAÇÕES ENTRE PORTUGAL E TIMOR-LESTE: DA DESCOLONIZAÇÃO AOS DESAFIOS NO PÓS-INTERVENCIONISMO

António Leitão

Introdução

A restauração da independência de Timor-Leste foi uma das grandes causas nacionais portuguesas. Durante décadas, Portugal foi fazendo esforços para que o direito à autodeterminação do povo timorense fosse possível. O referendo de 1999 foi o culminar de todo um processo diplomático complexo, com avanços e recuos.

Com a restauração da independência de Timor-Leste, Portugal exerceu a sua influência, durante a construção do Estado timorense, em muitos casos sob a alçada das Nações Unidas (NU), em vários domínios. Entre estes incluíam-se, por exemplo, o enquadramento institucional e orgânico das recém-criadas instituições de Timor-Leste. No setor da segurança destaca-se a sua influência na formação das Falintil — Forças de Defesa de Timor-Leste (F-FDTL) e a participação, sob a alçada das NU, de agentes

de polícia portuguesas na construção da Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL). No setor da justiça, foi preponderante a sua influência no desenho do regime político timorense, dos órgãos da administração pública e em legislação-chave, como o Código Civil. Finalmente, no setor da educação, Portugal contribuiu, através da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), para a reintrodução da língua portuguesa no sistema de ensino timorense, no Estado e suas instituições e na comunidade, dando provimento ao preceito constitucional timorense que determina a língua portuguesa, a par com o Tétum, como línguas oficiais²⁴ do Estado de Timor-Leste (Assembleia Constituinte, 2002). Estes esforços seguiram as linhas de orientação da política externa portuguesa no que se refere à cooperação, baseando-se no modelo de cooperação *bi-multi*, que procurou dar resposta aos problemas identificados na necessidade de entrosamento entre os esforços bilaterais e multilaterais no domínio da cooperação portuguesa, identificados no documento *A cooperação portuguesa no limiar do século XXI — Documento de orientação estratégica* (1999), operacionalizados através de *Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa* (2005).

Após o final do mandato da *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste* (UNMIT) (S/RES/2037), o relacionamento entre Portugal e Timor-Leste conduziu, devido à diminuição da influência portuguesa, à necessidade de uma clarificação do seu reposicionamento face aos desafios futuros daquele país. Por um lado, o progressivo *phased drawdown* da missão incluiu a saída das forças de segurança portuguesas que permaneciam no território, especificamente a brigada da Guarda Nacional Republicana (GNR); este processo foi acompanhado igualmente pela redução de pessoal civil que se encontrava a trabalhar sob a alçada da missão das NU, como assessores, em vários ministérios e instituições, e que incluía naturalmente muitos portugueses. Por outro lado, a crise económica em Portugal tem conduzido à redução do financiamento disponível para ações de cooperação, tendo-se registado igualmente uma transformação na natureza da APD portuguesa,

²⁴ N.º1 do Art. 13. Constituição de Timor-Leste.

aumentando a componente de empréstimos e diminuindo a componente de donativos (Instituto Camões, 2012).

No que se refere às relações económicas entre os dois países, Timor-Leste continua, por várias razões, a ser preterido pelos empresários e agentes económicos portugueses, em relação aos mercados da União Europeia (UE) e outros membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Como principais fatores deste distanciamento, poderemos apontar a posição geográfica dos dois países, a falta de oportunidades de investimento e condições desfavoráveis para o mesmo em Timor-Leste, nomeadamente em matéria de legislação comercial, laboral e de propriedade, e finalmente a grave crise económico-financeira que Portugal atravessa.

Considerando o momento pós-intervencionista, o novo relacionamento entre Portugal e Timor-Leste irá centrar-se essencialmente na necessidade da promoção da língua portuguesa naquele país. Desta forma, os esforços da APD e diplomacia portuguesas deverão centrar-se no setor da educação. Portugal poderá, através de uma estratégia essencialmente multilateral, coordenar-se com a CPLP na formulação, financiamento e implementação de projetos nesta matéria, envolvendo ativamente os restantes membros da organização, com especial enfoque para o Brasil. A CPLP irá trabalhar, nestes termos, em conjunto com o Governo de Timor-Leste com o intuito de projetar e gerir os programas de reintrodução e promoção da língua portuguesa, tendo especial enfoque no setor escolar primário e secundário, mas igualmente na população mais velha, que nasceu e cresceu no país sob o domínio da Indonésia e que, para aceder a cargos na administração pública e ao mercado de trabalho, é obrigada a conhecer e dominar a língua portuguesa (CPLP, 2013). Uma abordagem ao problema centralizada na CPLP, de tendência cooperativa e não competitiva entre doadores, permitirá conceber políticas de promoção da língua mais coerentes e eficazes, evitando a duplicação de esforços por parte dos países ativamente envolvidos neste processo e permitindo um diálogo mais claro e direto entre os representantes do povo timorense e a Comunidade de doadores.

A partir de uma análise à evolução da política externa portuguesa, relativamente ao caso de Timor-Leste, desde a descolonização até ao final da

missão da UNMIT no país, este capítulo procura, num primeiro momento, demonstrar os avanços e recuos desta evolução. Num segundo momento, reflete-se sobre a necessidade de redefinição das relações entre ambos os países, centrando-se na problemática da implementação e reforço da língua portuguesa no território.

A Política Externa Portuguesa e o caso de Timor-Leste: da descolonização ao referendo de 1999

Após a revolução de 25 de abril de 1974, que culminou com o fim do Estado Novo e a futura implementação de um regime democrático em Portugal, seguiram-se anos de instabilidade política no país. A partir de início dos anos de 1970, um grupo de oficiais descontentes com a prolongada situação de guerra colonial, que se desenrolou ao longo de décadas, pressionava cada vez mais o regime político português para que fosse procurada uma solução política para o conflito ultramarino. Não se encontrando no horizonte de curto-prazo qualquer solução para o problema, o *movimento dos capitães*, a partir de finais de 1973, começou a preparar um golpe de Estado, que conduziria ao fim do regime fascista português (Ferreira, 2000). O Movimento das Forças Armadas (MFA), que representava agora o braço político do poder militar em Portugal, aboliu as antigas estruturas fascistas e declarou como principais objetivos a instauração de um regime democrático em Portugal, e relativamente à guerra colonial reconheceu que “(...) a solução das guerras no ultramar é política, e não militar” e que como princípio deveria prosseguir-se ao “[l]ançamento dos fundamentos de uma política ultramarina que conduza à paz.” (Portugal, Lei 3/74) A 27 de junho desse mesmo ano, o MFA viria a esclarecer o programa que estava a colocar em prática, declarando que Portugal se comprometia com a Carta das Nações Unidas, portanto com o direito dos povos à sua autodeterminação, como mencionou no Art. 2: “O reconhecimento do direito à autodeterminação, com todas as suas consequências, inclui a aceitação da independência dos territórios ultramarinos (...).” (Idem, Lei 7/74).

No entanto, o processo de descolonização portuguesa foi, na sua maioria, pouco estruturado, tendo como resultado a permanência de conflitos civis nos territórios descolonizados. Para este cenário contribuíram, em primeiro plano, o momento de grave instabilidade política em Portugal no período pós-revolução, e em segundo plano, o ambiente de plena Guerra Fria, que contribuiu para a manutenção de conflitos entre partes apoiadas pela URSS ou pelos EUA, nestes territórios. De facto, é difícil falar em *processo de descolonização* no caso Português, visto que o mesmo não passou de um conjunto de acordos celebrados entre Portugal e as antigas colónias. Portugal não conduziu realmente um processo, progressivo, organizado e pensado, com vista à descolonização, que se verificou em outros casos semelhantes de países europeus, em que se manteve uma preponderância de certos laços entre a antiga metrópole e o território descolonizado. No caso luso, os elementos de rutura foram muito mais consideráveis dos que os de continuidade (Moita, 1985).

Tendo em consideração a Lei 7/74, começaram a formar-se partidos políticos em Timor-Leste. Os principais eram a Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN) (originalmente Associação Social-Democrata Timorense), a União Democrática Timorense (UDT) e a Associação Popular Democrática Timorense (APODETI). A primeira defendia a independência do território o mais rápido possível; a segunda defendia um momento de continuidade com Portugal, com vista a referendar posteriormente a vontade timorense; finalmente, a APODETI, de representação minoritária, defendia a integração do território na Indonésia. FRETILIN e UDT decidem alinhar-se politicamente, requerendo a Portugal a independência de Timor-Leste; no entanto, após a vitória esmagadora nas eleições locais por parte da FRETILIN, com aproximadamente 90% dos votos, a UDT decide romper a sua aliança, com uma FRETILIN que se radicalizava progressivamente à esquerda (Escarameia, 2001). Este rompimento levou a confrontos, no verão de 1975, entre as duas facções, dos quais resultou uma vitória esmagadora da FRETILIN. Neste momento, Portugal, pela primeira vez, dirigia uma carta ao Secretário-Geral das Nações Unidas, declarando-se incapaz de controlar a situação no território (Idem). A declaração unilateral de independência de

Timor-Leste, realizada pela FRETILIN, deu-se a 28 de novembro de 1975, quando nesse momento já estavam em prática manobras militares indonésias conducentes à anexação do território (CAVR, 2006). Essa declaração unilateral não foi reconhecida pelas NU, que continuaram a considerar Portugal como administrador *de jure* do território (McCloskey, 2000; A/RES 3485).

A lógica de anexação de Timor-Leste, por parte da Indonésia, seguiu a argumentação do perigo de contágio e alastramento do fenómeno comunista na Ásia. Inicialmente, a Indonésia declarou não ter qualquer tipo de interesse na anexação de Timor-Leste, e, apresentando-se como líder no Movimento dos Países Não-Alinhados, nada faria prever que, com a cumplicidade dos EUA, planeasse a invasão do território. Numa reunião, em 1974, entre o representante da ASDT (antiga-FRETILIN), Ramos-Horta e o então ministro dos negócios estrangeiros indonésio, Adam Malik, este último referiu que o governo indonésio não tinha qualquer pretensão em anexar o Timor português, visto que este se tratava de um território que pertencera a Portugal, não fazendo parte das antigas possessões holandesas (Dunn, 2004). Os EUA, que já tinham desempenhado um papel ativo no derrube de Sukarno, na Indonésia, e que tinham apoiado o regime de Suharto na perseguição a milhares de comunistas indonésios nos anos de 1965-1966, deram o seu aval às operações militares indonésias, durante uma visita oficial do Presidente Ford e Henri Kissinger a Jacarta, em 1975. Kissinger revelou posteriormente desconhecer as especificidades do caso de Timor-Leste e de ter sido convencido pelo governo indonésio da ameaça iminente do aparecimento de um regime comunista na região, que se podia tornar um novo Vietname ou uma Cuba na Ásia (Scheiner, 2000). A Indonésia prepara, desde finais de 1974, com o apoio no terreno da APODETI, a *Operasi Komodo*, cujo objetivo era a anexação da antiga colónia portuguesa, através de quaisquer meios necessários, com o forte apoio daquele partido político e através de operações de subversão. No entanto, a resistência que a mesma encontrou por parte dos timorenses foi imensa (Dunn, 1995). Através de uma campanha de comunicação anti-FRETILIN em massa junto da população, ainda que com eficácia reduzida (Cabral, 2000), do convencimento da UDT da necessidade de uma intervenção

indonésia para travar a ameaça comunista, e dos esforços da APODETI e da sua relação com o exército indonésio, foi assinada, a 30 de novembro de 1975, a Proclamação de Balibó, subscrita pela UDT, APODETI e KOTA (*Klibur Oan Timor Asuwain*²⁵, partido minoritário), solicitando:

(...) ao Governo e Povo da República Indonésia que leve a efeito medidas imediatas no sentido de proteger as vidas das pessoas que ora se consideram elas próprias como parte do Povo Indonésio vivendo sob o terror e práticas fascistas da Fretilin consentidas pelo Governo de Portugal. (Pires, 1991, p. 320)

A primeira fase da invasão indonésia a Timor-Leste, iniciada em dezembro de 1975, conduziu à proclamação por parte daquele país, a 2 de junho de 1976, de Timor-Leste como sua vigésima sétima província, após a realização de uma assembleia fraudulenta, onde apenas participaram membros da UDT e da APODETI. O Comité de Descolonização da ONU condenou veementemente a anexação, e em 1999, Timor-Leste, a seguir ao Saara Ocidental, era o maior território não-autogovernado na lista de descolonização (McCloskey, 2000).

Os planos de descolonização de Portugal para Timor-Leste baseavam-se em três possíveis hipóteses: a independência do território, imediatamente ou a nível progressivo (opções preferidas pela FRETILIN e UDT, respetivamente); a anexação à Indonésia (opção preferida pela APODETI); e finalmente a continuidade de uma relação com Portugal, que posteriormente poderia resultar na independência do território mas que, a médio-longo prazo, permitiria um processo de descolonização mais progressivo e coerente (Pires, 1991). Mário Lemos Pires, indigitado para o cargo de governador e comandante-em-chefe de Timor, foi o principal responsável pela política de descolonização do território. Segundo ele próprio, dois princípios orientaram a sua conduta neste processo: 1) “A descolonização deve ser feita com o povo de Timor e nunca contra o povo de Timor”,

²⁵ Associação dos Heróis Timorenses, em Tétum.

e 2) “(...) descolonizar é passar a gestão dos assuntos de Timor para os Timorenses” (Idem, p. 72).

No entanto, devido à mencionada atmosfera política vivida em Timor-Leste, às pretensões da Indonésia e à relativa incapacidade do Estado português em afirmar-se como agente descolonizador, esta tornou-se uma função ingrata para o novo governador, sendo que Portugal foi incapaz de defender Timor-Leste após a invasão indonésia, tendo mesmo que evacuar os seus elementos civis e militares que se encontravam ainda no território, para a ilha de Ataúro, após a declaração unilateral da independência da FRETILIN a 28 de novembro de 1975 (Pires, 1991).

A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) condenou, através de uma resolução, a invasão indonésia, que segundo este órgão violava o direito de autodeterminação do povo timorense, continuando a reconhecer Portugal como potência administrante (A/RES 3485). Esta condenação foi seguida por uma Resolução do Conselho de Segurança que pedia a todos os Estados que respeitassem a integridade territorial de Timor-Leste e o direito de autodeterminação do seu povo (S/RES 384). Por seu lado, Portugal continuava legalmente a ser a potência administrante do território não autónomo de Timor-Leste. Tendo em consideração a impossibilidade de atuar de acordo com os deveres previstos no Capítulo XI da Carta das Nações Unidas, pelos Artigos 73º e 74º, Portugal mantinha como responsabilidades, tendo em conta a situação, entre outras, a:

(...) representação internacional do Povo de Timor-Leste” e “a reafirmação, no quadro das Nações Unidas, da necessidade de que sejam criadas as condições indispensáveis à prossecução das tarefas que incumbem a Portugal como potência administrante e conducentes à autodeterminação do povo de Timor-Leste; (Lima, 1992, p. 23-24)

Progressivamente, Timor-Leste foi caindo no esquecimento da opinião pública da comunidade internacional. O primeiro grande golpe nas aspirações timorenses, quanto à possibilidade da sua autodeterminação, acontece com o reconhecimento, pela Austrália, do estatuto do território

como província da Indonésia (Aubrey, 2000). Portugal foi perdendo capacidade de influência e ação de mobilização e sensibilização relativamente à questão timorense. A defesa do direito de autodeterminação do povo timorense foi sobretudo divulgada e exposta nos *fora* internacionais pelos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e pela resistência timorense que se encontrava no estrangeiro. Portugal, até meados dos anos 1980, parecia ter considerado irreversível a situação de Timor-Leste e, tendo em conta o clima de Guerra Fria, e a tradicional aliança portuguesa com o bloco ocidental, descurou o caso (Gomes, 2010). O pouco poder negocial português, a fraca adesão e projeção do problema no seio da comunidade internacional e a relativa posição de força da Indonésia abrandaram consideravelmente a força da questão timorense. Apenas em meados dos anos 1980, com a continuação da resistência no território, uma maior notoriedade a nível internacional e o progressivo enfraquecimento do regime interno indonésio, Portugal voltou a colocar a questão de Timor-Leste na sua agenda (Idem).

Através das NU, e dos “bons-ofícios” do Secretário-Geral Javier Pérez de Cuellar, Portugal modera a sua posição, e iniciam-se conversações tripartidas, Portugal — Indonésia — NU, em Novembro de 1982 com o objetivo de encontrar uma solução (AGNU, 37/30). A AGNU continuava a reconhecer Portugal como potência administrante do território, em 1983. Ainda assim, a Indonésia, embora estivesse disposta a negociar a autonomia de Timor-Leste, o direito à autodeterminação do povo timorense não estava na cima da mesa. As negociações foram-se prolongando neste modelo durante a década de 1980 (Ramos, 2010).²⁶ Por outro lado, a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1985, deu-lhe poder de veto sobre decisões a nível comunitário, que permitiam influenciar as relações da Comunidade com a Indonésia (Gorjão, 2001). Finalmente, a visita do Papa ao território, em outubro de 1989, e o massacre de Santa Cruz, a 12 de novembro de 1991, voltaram a colocar na ribalta internacional o problema

²⁶ Para uma descrição detalhada deste processo ver: Ramos, F. D. 2010. *A Diplomacia Portuguesa no Processo de Autodeterminação de Timor-Leste (Evoluções entre 1974-1999)*. Master, Universidade Nova de Lisboa.

timorense, e Portugal capitalizou aumentando a pressão negocial sobre o governo indonésio (Braithwaite *et al.*, 2012).

A evolução do posicionamento de Portugal relativamente à questão de Timor-Leste é visível através da análise aos consecutivos programas de Governo. O programa de Governo do XI Governo Constitucional (1987-1991), referia a necessidade da “(...) procura (...) de uma solução condigna para a questão de Timor, a qual garanta o pleno respeito pela identidade cultural e religiosa do povo timorense e a preservação da matriz cultural portuguesa do Território”. Tal como o texto demonstra, Portugal não mencionava o direito à autodeterminação do povo timorense, ficando-se pela mera necessidade de resolver a nível internacional a questão de Timor-Leste (Governo de Portugal, 1987). O Programa de Governo que lhe seguiu (1991-1995), já explicitava a necessidade de Portugal promover, relembrando o estatuto de potência administrante, todos os esforços internacionais necessários que viessem a permitir ao povo timorense “uma livre e válida escolha do seu destino político” (Governo de Portugal, 1991). O primeiro mandato de António Guterres (1995-1999), de forma explícita, denominava como prioridade e grande linha de orientação da política externa de governo a “Defesa do legítimo direito do povo de Timor-Leste à autodeterminação” (Governo de Portugal, 1995).

A continuação das negociações a três conduziu ao Acordo de 5 de maio de 1999, em Nova Iorque, assinado entre Portugal e a Indonésia, que previa uma consulta popular em Timor-Leste. O Acordo consistia em permitir ao povo timorense escolher entre a continuidade da sua permanência como província indonésia, num quadro alargado de autonomia especial, ou a independência do território. Embora o processo de organização, monitorização e apuramento dos resultados do referendo ficasse sob a alçada das NU, a Indonésia ficaria responsável pela manutenção da segurança, lei e ordem no território, condição *sine qua non* para a realização do processo (S/1999/513). Deste modo, o Conselho de Segurança das NU (CSNU) requereu ao Secretário-Geral um plano de missão que permitisse a realização do referendo nos termos acordados. A 11 de junho do mesmo ano, o CSNU aprova a criação da *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET)

(S/RES/1246, 1999). A missão encontrou vários obstáculos à realização do referendo, sobretudo relacionados com a existência de problemas de segurança, incluindo campanhas de intimidação e formação de grupos armados, tendo que ser adiado o momento eleitoral para 30 de agosto desse ano. Paralelamente, o CSNU decidiu prolongar o mandato da UNAMET com vista a permitir a permanência das NU no território após o ato referendário, de forma a apoiar o processo de independência de Timor-Leste ou a criação da autonomia especial prevista pelo Acordo (Freire *et al.*, 2012).

Portugal decide criar, a 4 de junho desse ano, o cargo de Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste (CATTL). Este, em coordenação com uma Comissão Interministerial seria responsável por “coordenar as ações relativas à elaboração e execução de programas de apoio ao processo de consulta e ao processo de transição relativos à autodeterminação de Timor-Leste” (Portugal, DL189-A/99).

O processo de autodeterminação do povo de Timor-Leste deve ser igualmente compreendido à luz dos acontecimentos políticos que se desenrolaram na Indonésia. O fim do regime repressivo de Suharto, que criara um dos Estados mais militarizados do mundo com mecanismos de controlo políticos e uma grande preponderância do poder militar sobre as instituições políticas, começara a sofrer pressões populares para uma democratização, em meados dos anos 1990 (Budiardjo, 2000). De igual forma, uma quebra de relacionamento entre as forças militares indonésias e o presidente permitiu o processo de transição de regime no país, visto que o pós-Guerra Fria afetou a forma como o aparelho militar via o seu papel futuro na Indonésia, procurando retirar-se do espectro político. A crise económica de 1997 veio aumentar a fragilidade do regime autoritário. A 21 de maio de 1998, Baharuddin Habibie foi nomeado presidente interino indonésio, pondo fim ao regime de Suharto e dando início ao processo de democratização do país (Gorjão, 2005). Estas condições permitiram uma melhoria do posicionamento Português a nível negocial, ao mesmo tempo que a Indonésia repensava a sua política externa. Portanto, o final da Guerra Fria, a transição democrática indonésia e a crise económica em que esta mergulhou no período 1997-1998 foram fatores que

contribuíram positivamente para a causa da autodeterminação do povo timorense (Gorjão, 2005).

A 30 de agosto de 1999, o povo timorense escolheu, numa participação história que ultrapassou os 90%, a opção da independência (78,5%) à da autonomia especial enquadrada no regime indonésio (Governo de Timor-Leste, s.d.). Após o referendo, o território mergulhou no caos: milícias pró-integracionistas conduziram uma “política de terra queimada em Timor-Leste, sob o comando do Exército Indonésio” (S/1999/976). Perante a incapacidade indonésia de impor a lei e ordem no território, e a pedido do próprio regime, as NU aprovaram a *International Force East Timor* (INTERFET), maioritariamente constituída por efetivos australianos, para intervir e pacificar a situação (S/1999/1024). Portugal não interfere nesta fase inicial, devido à sua condição de parte interessada no processo (Palma, 2005), mas cria a equipa de ligação para a Austrália (ELIAUS), com o intuito de participar apenas em manobras de apoio navais (Portaria 908/99).

As relações entre Portugal e Timor-Leste durante o período do intervencionismo: a questão da língua

Timor-Leste tinha-se tornado uma «causa nacional» para Portugal, e, após o referendo e a estabilização do território, tornara-se agora uma das grandes prioridades da Política Externa Portuguesa, no início do novo século (Presidente da República, 2012). A contribuição portuguesa, ao longo das várias missões das NU no território, antes e após a independência do país, em 2002, foi das mais relevantes, e abrangeu áreas distintas como a segurança, a educação, a justiça e a administração pública. Um dos principais esforços de Portugal, reconhecendo a escolha da Assembleia Constituinte de Timor-Leste, foi o de promover e apoiar a reintrodução da língua portuguesa no país. Estes esforços foram realizados, principalmente, através de projetos do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), atualmente Instituto Camões (IC), mas igualmente através de ações paralelas, enquadradas nas restantes responsabilidades que o

país assumira, nomeadamente no que se refere à formação das F-FDTL e, a partir de 2006, da PNTL.

A questão da adoção das línguas oficiais em Timor-Leste foi uma das principais fontes de debate político interno. Se por um lado a população que falava português era restrita a algumas elites e à faixa etária mais velha, por outro, a adoção de uma língua alternativa ao bahasa era uma prioridade. A permanência da língua portuguesa como oficial foi concebida como elemento histórico por parte da Assembleia Constituinte, cuja necessidade da sua preservação coabitava com a memória da resistência (Wallis, 2012). Existiram na altura, e podemos dizer que a discussão se mantém, vários posicionamentos quanto à adoção da língua oficial. Por um lado, a adoção do Tétum como única língua oficial não permitiria responder às necessidades de comunicação, visto que, tratando-se de um dialeto, utiliza vários conceitos originários da língua portuguesa, inglesa e do bahasa (Ramos-Horta, 2012). Por outro lado, uma parte da população do território defendia a continuidade do bahasa, principalmente os grupos mais jovens, que se sentiram prejudicados pela adoção de uma língua oficial que os excluísse do mercado de trabalho, problema que aliás veio a verificar-se mais tarde (Taylor-Leech, 2011). Finalmente, a forte presença internacional no território veio reavivar a possibilidade de consideração do inglês como língua oficial, visto que a percentagem de timorenses que eram obrigados a aprender inglês para poder trabalhar e comunicar com os *internacionais* aumentou consideravelmente, tendo sido igualmente apontadas como vantagens o domínio da língua inglesa a nível internacional e a necessidade de abertura do país ao mundo globalizado (Savage, 2012). A Assembleia Constituinte decidiu determinar como línguas oficiais o Tétum (introduzindo no texto constitucional a obrigação por parte do Estado de proteger e promover esta língua) e o Português (Assembleia Constituinte, 2002), relegando o Inglês e o Bahasa para línguas de trabalho.

Ativo participante na estruturação das F-FDTL desde o início, Portugal, para além do apoio logístico, de treino e de ajuda ao desenho e implementação da orgânica das futuras Forças Armadas timorenses, introduziu na formação militar uma componente de ensino da língua portuguesa.

Esta opção precedeu a aprovação do texto constitucional timorense, a pedido das estruturas das F-FDTL e da missão atribuída aos militares portugueses (Bernardino, 2012). A utilização do português como língua de resistência significava que as altas hierarquias das F-FDTL dominavam o idioma; no entanto, novos recrutas ou aqueles que se haviam juntado à resistência mais recentemente tinham dificuldades no domínio da língua, ou até o seu total desconhecimento. Dessa forma, os formadores portugueses decidiram criar módulos de ensino de língua portuguesa, que se tornaram obrigatórios na formação dos militares, e que ajudaram na transposição de vários regulamentos e metodologias para a recém-criada instituição (Bernardino, 2012).

No domínio da Justiça, após um período da permanência mista das normas de direito indonésio com os regulamentos da *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET), progressivamente foram feitas as reformas judiciais necessárias para a implementação de legislação nacional. Portugal contribuiu de forma ativa, através de protocolos entre os Ministérios da Justiça de ambos os países, no desenho de reformas legislativas e comprometendo-se na formação jurídica de quadros timorenses (Campos *et al.*, 2004).

No âmbito bilateral de cooperação para o desenvolvimento, Portugal, desde o ano 2000, desenvolveu o Projeto de Reintrodução da Língua Portuguesa (PRLP). Na sua essência, os objetivos deste projeto eram, através da contratação de docentes de língua portuguesa, o lecionamento da língua em Timor-Leste e a capacitação de professores timorenses. Na década de 2000-2010, o projeto teve um envelope financeiro de 50 milhões de euros; no entanto, a avaliação dos resultados do mesmo, para o período entre 2003-2009 não foram muito animadores (ESECS-IPAD, 2010). A aposta inicial no ensino da língua diretamente aos estudantes timorenses foi progressivamente orientada para a formação de docentes timorenses. Porém, apenas 10% destes docentes obtiveram aprovação para o lecionamento da língua. Para o triénio 2007-2009, 45% dos recursos financeiros deste projeto estavam alocados a esta rubrica, mas foram progressivamente sendo redirecionados, pelo IPAD, para outras dimensões, nomeadamente para a política educacional e gestão administrativa. Relativamente aos níveis

de ensino, o programa incidiu sobretudo na introdução do português ao nível primário, tendo sido reservados recursos muito limitados para os níveis secundário e superior (Idem). No período de 2005-2010, 26,25% do total da APD portuguesa para Timor-Leste estava destinada ao setor da educação. O Programa Indicativo de Cooperação (PIC) de 2000 do IPAD apontava, como principais prioridades neste domínio, a contratação de 160 professores portugueses, para o referido esforço de reintrodução da língua no território, o acolhimento de 350 estudantes bolseiros timorenses em universidades portuguesas e a criação de laços entre instituições de ensino superior portuguesas e a Universidade Nacional de Timor-Leste (UNTL). As mesmas linhas estratégicas foram sendo adotadas de forma semelhante até 2007 (IPAD, 2011). A avaliação ao PIC 2007-2010, refere que:

(...) apesar do momento da avaliação dificultar a sua análise, pode afirmar-se que há indícios de efeitos positivos no funcionamento dos Tribunais e da Administração pública, nomeadamente nos processos eleitorais e há indícios de aumento de falantes em língua portuguesa. (...) As mais-valias da Cooperação Portuguesa situam-se ao nível da vantagem da língua comum e da matriz jurídica e administrativa. Estas mais-valias são reconhecidas pelas autoridades timorenses (...) (IPAD-Governo de Timor-Leste, 2011, p. 7)

De 2004 até 2010, a taxa de literacia²⁷ para a população da faixa etária dos 15-24 anos, no que se refere à língua portuguesa, cresceu dos 17,2% para os 39,3% (SUKTL, 2010). Os Censos realizados em 2010 mostram que apenas 25,2% da população sabe ler, escrever e falar português, um número que ainda assim ultrapassa a literacia em língua inglesa (14,6%) mas que fica muito distante, compreensivelmente, dos dados relativos ao bahasa (45,3%) (NSD-UNFPA, 2011).

²⁷ Como taxa de literacia compreende-se o número de pessoas capazes de falar, ler e escrever em determinada língua.

Através do acordo assinado entre os dois países a 4 de dezembro de 2002, foi criada a Escola Portuguesa de Díli²⁸, que serve de apoio a um conjunto de Escolas de Referência²⁹, que foram sendo criadas em vários distritos do país. A frequência destas instituições por parte de alunos timorenses permite-lhes aceder ao sistema de ensino superior português, sob a certificação do Ministério da Educação de Portugal (MEP) (EPD-CELP, 2010). O MEP desenvolveu igualmente uma estratégia de implementação da língua através da leitura, concebendo uma rede de bibliotecas escolares, algumas itinerantes, para promover a divulgação da literatura portuguesa, enquadrado no projeto “Ler + Timor-Leste” (MEP, 2010).

Ainda assim, podem ser apontadas várias críticas à projeção e implementação das medidas promovidas pelo governo português com o intuito de consolidar a língua portuguesa em Timor-Leste. Uma das principais críticas está relacionada com a inconstância das ações de cooperação levadas a cabo por Portugal. No que se refere à geração mais velha, existe um pedido para a criação urgente de cursos, ministrados em regime pós-laboral, para adultos. Uma larga faixa da população, que hoje se encontra no ativo, não possui o conhecimento necessário de português para poder entrar no mercado de trabalho. Alguns cursos que eram ministrados foram interrompidos abruptamente, e apenas algumas ações de cooperação, não estruturadas e dependentes de outras instituições governamentais, que não o IPAD-IC, ou ONGs portuguesas, foram permitindo uma certa continuidade (Viana, 2012). Ao nível da promoção da língua pelos *media*, há preocupações para que sejam reformulados conteúdos, a nível da divulgação radiofónica e televisiva em português. A necessidade de criar programas de entretenimento, de educação infantil e noticiários em português, nomeadamente através da RTP Internacional, para que seja promovida efetivamente a consolidação da língua, foi uma das soluções apontadas (Ramos-Horta, 2012). Numa fase inicial, Portugal esteve apenas concentrado no ensino de português

²⁸ Atual Escola Portuguesa Ruy Cinatti — Centro de Ensino de Língua Portuguesa.

²⁹ Nestas instituições os estudantes timorenses seguiam um *curriculum* educativo similar ao lecionado em Portugal. Embora de acesso restrito, procuravam colmatar as falhas do sistema de ensino timorense.

enquanto língua materna: no entanto, este ensino deve estar diretamente relacionado com o desenvolvimento do Tétum, e Portugal deve apostar na criação de manuais escolares bilingues, não apenas para as matérias relacionadas com a língua, mas para as outras disciplinas, como a matemática e as ciências. Alguns destes pontos foram aliás já abordados, pelas autoridades timorenses, no que respeita à política multilingue para o país (METL, s.d.). Finalmente, e como ponto de apoio do argumento deste capítulo, alguns timorenses defenderam que a promoção da língua portuguesa deveria ser feita através da CPLP: conjugando os esforços da Comunidade, evitando a duplicação de vias de comunicação e meios entre doadores e recetores, promovendo uma política mais estruturada da promoção da língua e projetando e defendendo a implementação da língua portuguesa de forma mais eficaz no território (Viana, 2012), nomeadamente através de uma coordenação com os instrumentos da cooperação brasileira.

A língua como elemento central do relacionamento entre Portugal e Timor-Leste

O momento pós-intervencionista poderá não significar o abrandar das relações entre Portugal e Timor-Leste. A nível diplomático, estas são excelentes. No entanto, as tentativas dos líderes políticos timorenses e portugueses de promoção do investimento recíproco e do desenvolvimento de laços comerciais refletem a realidade do panorama económico atual. Foram assinados acordos importantes entre as partes, entre eles a “Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento”, um “Acordo sobre a Promoção e a Proteção Recíprocas de Investimentos” e ainda o “Acordo Quadro de Cooperação” (AICEP, 2013). Ainda assim, as estatísticas demonstram que em termos de comércio bilateral estas relações são pouco relevantes. Portugal é o 12º maior importador de bens de Timor-Leste, com uma quota de apenas 0,89% do total de bens exportados pelo país. No que se refere ao papel de fornecedor, Portugal aparece na 10ª posição, com apenas 1,5% do total de

bens importados por Timor-Leste. O café é o principal bem exportado por Timor-Leste para Portugal, atingindo um total de 90% das exportações. Não existem, no entanto, dados suficientes que possam permitir uma análise do fluxo de investimento entre os países (AICEP, 2012). Ainda assim, procurando contrariar esta tendência, só no ano de 2013 foram já realizadas várias missões empresariais portuguesas ao território, em busca de parcerias comerciais e oportunidades de investimento (Lusa, 2013a e 2013b).

Constituída a 17 de junho de 1996, a CPLP foi criada com o intuito de promover uma maior conjugação de esforços a nível internacional entre os Estados-Membros, dando um ênfase especial à língua portuguesa, tendo como objetivos, entre outros:

Incentivar a difusão e enriquecimento da Língua Portuguesa, potenciando as instituições já criadas ou a criar com esse propósito, nomeadamente o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP). (...)

Envidar esforços no sentido do estabelecimento em alguns Países Membros de formas concretas de cooperação entre a Língua Portuguesa e outras línguas nacionais nos domínios da investigação e da sua valorização. (CPLP, 1996a)

Desta forma, a CPLP está organicamente constituída para dar resposta às necessidades não só da implementação da língua portuguesa em Timor-Leste, mas é competente para, em matéria de cooperação, operar em ambientes onde seja necessária a coabitação daquela com outras línguas e dialetos locais/nacionais. Nos seus estatutos, um dos principais objetivos da Comunidade é: “A promoção e difusão da Língua Portuguesa, designadamente através do Instituto Internacional de Língua Portuguesa [IILP]” (CPLP, 1996b). Ainda assim, segundo os dados disponíveis, de 2006 a 2010 não existiu qualquer projeto, financiado pelo Fundo Especial da CPLP, que se focasse na promoção da língua portuguesa em Timor-Leste, sendo apenas mencionado um neste domínio mas para a Guiné-Bissau (CPLP, 2008a, 2008b, 2009 e 2010).

Em 1999, foi criado, no quadro da CPLP, o IILP. Segundo os seus estatutos, os objetivos fundamentais do Instituto são:

(...) a promoção, a defesa, o enriquecimento e a difusão da língua portuguesa como veículo de cultura, educação, informação e acesso ao conhecimento científico, tecnológico e de utilização oficial em fóruns internacionais. (IILP, s.d.)

A I^a. Conferência Internacional sobre o Futuro da Língua Portuguesa no Sistema Mundial, realizada em Brasília em 2010, produziu o “Plano de Ação de Brasília para a Promoção, a Difusão e a Projeção da Língua Portuguesa” (IILP, 2010). Neste plano estavam previstas as formas de atuação para a promoção do português, que incluíam, entre outros, um levantamento das necessidades dos Estados-membros em matéria de docentes, materiais escolares e didáticos, necessidades especiais de cada Estado-Membro em matéria de adaptação da língua e a articulação das ações de cooperação entre os vários Estados-Membros (IILP, 2010). Na II^a Conferência Internacional sobre o Futuro da Língua Portuguesa no Sistema Mundial, que ocorreu em outubro de 2013, em Lisboa, foram apresentadas comunicações que refletiram a necessidade de continuar os esforços de consolidação do português em Timor-Leste (Lourenço, 2013).

No biénio 2010-2011, Portugal fez transferências para a CPLP num valor aproximado de 1,3 milhões de euros (IC, 2012c), tendo para o igual período atingido os 45 milhões de euros, bilateralmente, para Timor-Leste (IC, 2012a), reservando para o programa de consolidação da língua aproximadamente 10 milhões de euros (IC, 2012b). Existe pela parte portuguesa uma forte preferência pelo aspeto bilateral e não pela opção multilateral. Por seu lado, o Brasil está igualmente a contratar professores de português para Timor-Leste. Através da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), foram abertos editais para a contratação de Formação de Professores da Educação Básica e Ensino de Língua Portuguesa Instrumental, num total de 50 pessoas (CAPES, 2011). Este projeto tem vindo a desenvolver-se pelo menos desde 2007.

A centralização dos esforços bilaterais de ambos os países, no âmbito da CPLP, poderia trazer mais-valias preciosas relativamente aos objetivos que pretendem ser atingidos. Por um lado, facilitaria a comunicação entre o Governo de Timor-Leste, e a sua política educativa, podendo adequá-la aos meios da APD disponíveis. Por outro lado, seria mais simples o processo de seleção dos docentes, e até da sua formação, dadas as necessidades de introduzir a língua portuguesa num contexto multilíngue. A conjugação de esforços permitiria igualmente poupar recursos no desenvolvimento de materiais escolares, facilitando o apoio ao desenvolvimento da política educativa de Timor-Leste, traçando objetivos mais realistas, e garantindo a médio-longo prazo a continuidade de projetos. Da mesma forma seria possível evitar a contínua rotação de docentes, permitindo a sua contratualização por períodos mais extensos, algo que beneficiaria os estudantes timorenses, promovendo o acompanhamento ao longo de vários anos dos mesmos alunos. Também seria possível fazer poupanças no que se refere aos custos de formação destes docentes, visto que permaneceriam mais tempo no território, permitindo um melhor entrosamento entre os mesmos e a realidade local. Finalmente, seria possível realocar esforços para o desenvolvimento de outros *curricula* que não apenas o de língua portuguesa, através das sinergias criadas. Tendo em conta a natureza e missão da CPLP e do IILP, parece claro que uma centralização de esforços nestes organismos permitiria uma promoção e consolidação da língua portuguesa mais eficaz no território.

Conclusão

No segundo semestre de 2014, Timor-Leste assegurará a presidência da CPLP durante um período de 2 anos (CPLP, 2013). Este será um momento privilegiado para colocar na agenda a questão da necessidade de prosseguir os esforços na consolidação da língua portuguesa enquanto língua oficial, visto que as discussões em torno desta matéria, na política interna timorense, ainda não cessaram.

Portugal, desde o 25 de abril até à independência de Timor-Leste, continuou envolvido ativamente, com avanços e recuos, na defesa do direito à autodeterminação do povo timorense. Após o referendo, e durante a presença das NU no território, antes e depois de 2002, mostrou um forte empenho em manter relações privilegiadas com o primeiro novo Estado do milénio, e foi um ator chave no desenvolvimento de várias áreas no recém-criado país, incluindo na segurança, administração pública, educação e justiça. Após a decisão da Assembleia Constituinte timorense de considerar a Língua Portuguesa como oficial, Portugal considerou como sua responsabilidade continuar a apoiar a reintrodução da língua, cuja utilização era circunscrita aos mais velhos e às elites políticas.

O momento pós-intervencionista em Timor-Leste veio, felizmente, representar um declínio da dependência do país relativamente à Comunidade Internacional. Sem a presença internacional contínua de uma Missão das NU, embora com a permanência de um Coordenador Residente das NU para as questões económicas e de desenvolvimento, e de várias agências internacionais, e perante um relacionamento económico pouco relevante e a necessitar de aprofundamento, Portugal encontra-se no momento de redefinição da sua política externa quanto a Timor-Leste. Para além do apoio luso ao país nos *fora* internacionais e dos mais recentes esforços no campo empresarial para desenvolver relações económicas entre ambos os países, Portugal deverá continuar a apostar na implementação da língua, tornando-se esta a sua principal preocupação. No entanto, deve fazê-lo no quadro da CPLP-IILP.

Em vez de uma abordagem competitiva e bilateral, Portugal pode apostar na criação de ferramentas a nível da Comunidade que permitam a criação de um projeto estruturado e desenhado para os médio e longo prazos, envolvendo outros parceiros doadores, como o Brasil, fazendo da Comunidade o principal interlocutor com o governo timorense. Desta forma seria mais fácil dar resposta às necessidades no campo do ensino por parte de Timor-Leste e seriam poupados recursos. Para além disso, o desenvolvimento destas capacidades no seio da Comunidade, ao invés dos programas de curta duração que têm sido desenvolvidos, gerariam estruturas e capacidade de

planeamento que poderiam ser utilizadas no futuro. De facto, a continuidade e progressão da língua portuguesa em Timor-Leste depende fortemente da capacidade e vontade dos doadores agirem em concerto.

Bibliografia

- A/RES/3485 — *UN General Assembly Resolution R3485* — A/RES/3485, 12 dezembro 1975.
- A/RES/37/30 — *UN General Assembly Resolution* — A/RES/37/30, 23 novembro 1982.
- AICEP — *Portugal: Acordos Bilaterais Celebrados*, 2013.
- AICEP — *Relações Económicas Portugal - Timor-Leste*, 2012.
- ASSEMBLEIA CONSTITUINTE — *Constituição da República de Timor-Leste*, 2002.
- AUBREY, Jim — Canberra: Jakarta's Trojan Horse in East Timor. In *The East Timor Question: The struggle for independence from Indonesia*, P. Hainsworth e Mc. Stephen (org.). London: I. B. Tauris, 2000.
- BRAITHWAITE, J.; HILARY, C.; SOARES, Adérito — *Networked Governance of Freedom and Tyranny: Peace in Timor-Leste*. Canberra: Australian University Press, 2012.
- BUDIARDJO, C. — The Legacy of the Suharto Dictatorship. In *The East Timor Question: The struggle for independence from Indonesia*, P. Hainsworth e Mc. Stephen (org.). London: I. B. Tauris, 2000.
- CABRAL, E. — The Indonesian Propaganda War against East Timor. In *The East Timor Question: The struggle for independence from Indonesia*, P. Hainsworth e Mc. Stephen (org.). London: I. B. Tauris, 2000.
- CAMPOS, João L. M. de C.; ALBUQUERQUE, Catarina — A cooperação com Timor-Leste na área da justiça. *Janus*. Lisboa: UAL e Público, 2004.
- CAPES — *Programa de Qualificação de Docentes e Ensino de Língua Portuguesa no Timor-Leste*, 2011. [Acedido a 13 de out. 2013]. Disponível na Internet: http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Editais_43-2011_TimorLeste.pdf.
- CAVR — *Cbeqa!*. Díli: Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação de Timor-Leste, 2006.

- CONSELHO DE MINISTROS — *A cooperação portuguesa no limiar do século XXI - Documento de orientação estratégica*, resolução n.º 43/99, 18 de maio 1999.
- CPLP — *Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, 1996a.
- . *Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, 1996b.
- . *Plano Indicativo do Fundo Especial: Quadro de Execução de Projectos e Acções Pontuais*, 2008a.
- . *Projectos e acções pontuais do PIC entre 2006-2008*, 2008b.
- . *Plano Indicativo do Fundo Especial: Quadro de Execução de Projetos e Acções Pontuais*, 2009.
- . *Plano Indicativo do Fundo Especial: Quadro de Execução de Projetos e Acções Pontuais*, 2010.
- . *Secretário Executivo visita Timor-Leste*, 2013. [Acedido a 13 de out. 2013]. Disponível na Internet: <http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=316&Action=1&NewsId=2418&M=NewsV2&PID=304>.
- DUNN, J. — The Timor affair in International Perspective. In *East Timor at the Crossroads: The Forging of a Nation*, P. Carey e G. Bentley (org.). EUA: University of Hawaii, 1995.
- . *East Timor: A Rough Passage to Independence*. EUA: Longueville Books, 2004.
- ENREVISTA. Joãozito Viana, responsável pela ONG Luta Hamutuk, Díli, 30 junho 2012.
- ENTREVISTA. José Ramos-Horta, ex-Presidente da república de Timor-Leste, Díli, 1 julho 2012.
- ENTREVISTA. Luís Bernardino, Major de Infantaria, Coimbra, 16 maio 2012.
- EPD-CELP, Escola Portuguesa de Díli — Centro de Ensino da Língua Portuguesa (2010) *Projeto Educativo*.
- ESCARAMEIA, P. — *Reflexões sobre Temas de Direito Internacional: Timor, a ONU e o Tribunal Penal Internacional*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2001.
- ESECS-IPAD, Escola Superior de Educação e Ciências Sociais — Instituto Politécnico de Leiria - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento — *Relatório de Avaliação do Projecto de Reintrodução da Língua Portuguesa em Timor-Leste: 2003-2009*. ESECS-IPAD, 2010.

- FERREIRA, J. M. — Forças Armadas e o Regime Autoritário. *Nação e Defesa*, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. N.º 94 (2000), p. 107-122.
- FREIRE, M.; LOPES, P.; LEITÃO, A. — Construção da Paz em Timor-Leste: uma análise das dinâmicas de política externa portuguesa. Apresentado no *Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política*. Lisboa, 2012.
- GOMES, José J. P. — A internacionalização da questão de Timor-Leste. *Relações Internacionais*, março (2010), p. 67-89.
- GORJÃO, P. — The End of a Cycle: Australian and Portuguese Foreign Policies and the Fate of East Timor. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*. Vol. 1, n.º 23 (2001), p. 101-122.
- . Mudança de regime e política externa: Portugal, a Indonésia e o destino de Timor-Leste. *Análise Social*. Vol. XL (2005), p. 7-35.
- IILP, Instituto Internacional de Língua Portuguesa — *Breve Apresentação*. S/d. [Acedido a 12 de out. 2013]. Disponível na Internet: <http://www.iilp.org.cv/index.php/o-iilp/breve-apresentacao>.
- . *Plano de Ação de Brasília para a Promoção, a Difusão e a Projeção da Língua Portuguesa*, 2010. [Acedido a 12 de out. 2013] Disponível na Internet: <http://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/CMNE/Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20de%20Bras%C3%ADlia.pdf>.
- INSTITUTO CAMÕES — *APD Bilateral Portuguesa*, 2012a. [Acedido a 13 de out. 2013]. Disponível na Internet: http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/CRS_APD_BI_PT_vs_com_USD.xlsm.
- . *APD Bilateral Portuguesa - Lista de Projetos*, 2012b. [Acedido a 13 de out. 2013]. Disponível na Internet: <http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/ProjectosPT.xlsm>.
- . *APD Multilateral Portuguesa*, 2012c. [Acedido a 13 de out. 2013]. Disponível na Internet: http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/CRS_APD_Multi_PT_Vs_com_USD.xlsm.
- . *Principais Características da APD Portuguesa - Volume e Evolução da APD*, 2012. [Acedido a 9 de out. 2013]. Disponível na Internet: http://www.instituto-camoes.pt/index.php?Itemid=1560&option=com_moofaq&view=category&id=734.
- IPAD — *Cooperação Portuguesa: Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento: 1996-2010*, 2011. ISBN 978-972-8975-33-3.

- IPAD, Governo De Timor-Leste — *Avaliação Conjunta do Programa Indicativo de Cooperação Portugal — Timor-Leste (2007-2010)*, 2011. [Acedido a 12 out. 2013] Disponível na Internet: <http://www.oecd.org/countries/timor-leste/49817908.pdf>.
- LIMA, M. F. — *Obrigações de Portugal como Potência Administrante do Território não autónomo de Timor-Leste*. Lisboa: Assembleia da República, 1992.
- LOURENÇO, S. V. A.; Nuno C. — Timor-Leste 10 anos depois: o desafio de ensinar, aprender e falar português. Apresentado na *IIª Conferência Internacional sobre o Futuro da Língua Portuguesa no Sistema Mundial*. Lisboa, 2013.
- LUSA — AIP realiza missão empresarial a Timor-Leste e Indonésia. *Visão*, 6 de junho 2013. 2013a.
- . Missão empresarial portuguesa em Timor-Leste analisa prioridades de investimento. *Visão*, 23 de maio 2013. 2013b.
- MCCLOSKEY, S. — Introduction: East Timor - From European to Third World Colonialism. In *The East Timor Question: The struggle for independence from Indonesia*, P. Hainsworth e Mc. Stephen (org.). London: I. B. Tauris, 2000.
- MEP, Ministério da Educação de Portugal — *Timor-leste: parcerias internacionais - Rede Bibliotecas Escolares*, 2010. [Acedido a 13 de out. 2013]. Disponível na Internet: www.rbe.min-edu.pt/np4/file/433/timor.pdf.
- METL, Ministério da Educação de Timor-Leste — *Educação multilingue baseada na língua materna: política nacional*, s/d. [Acedido a 10 de dez. 2014] Disponível na Internet: <http://pt.scribd.com/doc/49147895/EDUCACAO-MULTILINGUE-BASEADA-NA-LINGUA-MATERNA-POLITICA-NACIONAL>.
- MOITA, L. — Elementos para um Balanço da Descolonização Portuguesa. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. N.º 15/16/17 (1985), p. 501-509.
- NATIONAL STATISTICS DIRECTORATE (NSD), United Nations Population Fund (UNFPA) — *Population and Housing Census of Timor-Leste, 2010 — Social and Economic Characteristics*. Vol. 3, 2011. [Acedido a 28 de out. 2013]. Disponível na Internet: http://dne.mof.gov.tl/published/2010%20and%202011%20Publications/Pub%203%20English%20web/Publication%203%20English%20Final_Website.pdf.
- PALMA, E. C. — Portugal em Timor-Leste: INTERFET e UNTAET. *Janus*. Lisboa: UAL e Público, 2005. [Acedido a 12 de out. 2013]. Disponível na Internet: http://janusonline.pt/2005/2005_4_3_10.html.

- PIRES, M. L. — *Descolonização de Timor: Missão Impossível?* Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1991.
- PORTUGAL — Lei 3/74. Programa do Movimento das Forças Armadas Portuguesas, 1974.
- Lei 7/74, 1974.
- *Programa do XI Governo Constitucional*, 1987.
- *Programa do XII Governo Constitucional*, 1991.
- *Programa do XIII Governo Constitucional*, 1995.
- Decreto-Lei 189-a/99 de 4 de junho 1999.
- Portaria 908/99, 1999.
- PRESIDENTE DA REPÚBLICA — Discurso do Presidente da República perante o Parlamento Nacional de Timor-Leste, 2012.
- RAMOS, F. D. — *A Diplomacia Portuguesa no Processo de Autodeterminação de Timor-Leste (Evoluções entre 1974-1999)*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2010. Tese de mestrado [sob orientação do Prof. Pedro Oliveira].
- TIMOR-LESTE *História*. S.d. [Acedido a 12 de out. 2013]. Disponível na Internet: <http://timor-leste.gov.tl/?p=29&lang=pt>.
- *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, resolução n.º 196/2005, 24 novembro 2005.
- S/RES/1246 - *UN Security Council Resolution*, 11 de junho 1999.
- S/1999/976 - *Report of the Security Council Mission to Jakarta and Dili*, 8 a 12 de setembro 1999.
- S/1999/1024 - *UN Security Council Resolution 1024*, 4 outubro 1999.
- S/RES/2037 - *UN Security Council Resolution 2037*, 23 de fevereiro 2012.
- SAVAGE, V. R. — *Timor-Leste's Language Policy: The Boulder On The Shoe — Analysis*. 2012. [Acedido a 9 de out. 2013]. Disponível na Internet: <http://easttimorlegal.blogspot.pt/2012/04/timor-lestes-language-policy-boulder-on.html>.
- SCHEINER, C. — The United States: from complicity to ambiguity. In *The East Timor Question: The struggle for independence from Indonesia*, P. Hainsworth e Mc. Stephen (org.). London: I. B. Tauris, 2000.
- SECURITY COUNCIL — *UN Security Council Resolution 384*, 22 dezembro 1975.
- SUKTL, Sensus Uma Kain Timor-Leste — Highlights of the 2010 Census Main Results in Timor-Leste, 2010 [Acedido a 28 de out. 2013]. Disponível na Internet:

<http://dne.mof.gov.tl/published/2010%20and%202011%20Publications/Census%20Summary%20English/English%20Census%20Summary%202011.pdf>.

TAYLOR-LEECH, K. — Timor-Leste: sustaining and maintaining the national languages in education. *Current Issues in Language Planning*. N.º 12 (2011), p. 289-308.

UN — S/1999/513 - *Report of the Secretary-General on East Timor 513*, 5 de maio 1999.

WALLIS, J. — Victors, Villains and Victims: Capitalizing on Memory in Timor-Leste. *Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics*. N.º 12 (2012), p. 133-160.

(Página deixada propositadamente em branco)

DANIELA NASCIMENTO

danielan@fe.uc.pt

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais, Coimbra

School of Economics of the University of Coimbra and Centre for Social Studies, Coimbra, Portugal

PARA ALÉM DAS CINZAS: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA PARA O DESENVOLVIMENTO EM TIMOR-LESTE

RESUMO:

Historicamente e no quadro da sua política de ajuda pública ao desenvolvimento (APD), tem sido clara a prioridade e preferência dadas por Portugal aos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e a Timor-Leste. Contudo, uma análise mais aprofundada da evolução da política de cooperação para o desenvolvimento portuguesa permite concluir que estes compromissos com o desenvolvimento das suas ex-colónias nem sempre se tem refletido em políticas eficazes e/ou em alterações estruturais ao nível do seu desenvolvimento, mostrando frequentemente ser esvaziado de uma estratégia coerente e eficaz. Este balanço limitado deve-se, por um lado, à inexistência de uma política estratégica coerente e clara e, por outro, aos vários desenvolvimentos e acontecimentos políticos e económicos que marcaram a vida do país nas últimas décadas e que afetaram de forma direta, e nem sempre positiva, a forma como Portugal desempenhou o seu papel de doador. Neste contexto, o caso de Timor-Leste não foi exceção. Desde a independência, processo em que Portugal esteve ativamente envolvido, que Timor-Leste se tornou um dos países privilegiados da cooperação portuguesa, focada essencialmente na ajuda ao desenvolvimento e recuperação económica e social. Volvida mais de uma década, os resultados dessa ajuda ficam, porém, ainda aquém das expectativas. A partir de uma análise das políticas de desenvolvimento levadas a cabo por Portugal em Timor-Leste, este capítulo pretende avaliar, de forma crítica, o papel da cooperação portuguesa para o desenvolvimento deste país, sublinhando as suas contradições e fragilidades e refletindo também sobre as oportunidades e contributos da mesma ao longo dos últimos anos.

Palavras-chave: Timor Leste; Portugal; ajuda externa; desenvolvimento

BEYOND THE ASHES: A CRITICAL EVALUATION OF PORTUGUESE DEVELOPMENT AID TO TIMOR-LESTE

ABSTRACT:

Historically and within the framework of its development aid policies it is clear that Portugal has always given priority to African Portuguese speaking countries and Timor-Leste. However, a deeper analysis of the evolution of Portuguese foreign aid allows us to conclude that these commitments with the development of its former colonies have not always been reflected in effective policies and/or in structural changes and transformations in terms of their actual development, frequently being considered void of a coherent and effective strategy. This limited record is, on the one hand, a result of the inexistence of a clear and coherent strategy and, on the other hand, of the various political and economic developments and circumstances that have characterized the country in the past few decades and which have directly or indirectly affected the way in which Portugal has played its donor role. In this context, the case of Timor-Leste is not an exception. Ever since its independence, process in which Portugal was very actively involved, Timor-Leste became one of the privileged recipients of Portuguese development aid, focused specifically on social and economic rehabilitation. However, after more than a decade, the results of this aid have not yet matched expectations. From an analysis of the development policies undertaken by Portugal in Timor-Leste, this chapter aims at critically evaluating the role played by Portuguese development aid by underlying its contradictions and fragilities and also by reflecting on the opportunities and contributions of Portuguese aid over the last years.

Keywords: Timor-Leste; Portugal; foreign aid; development

CAPÍTULO 3

PARA ALÉM DAS CINZAS: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA PARA O DESENVOLVIMENTO EM TIMOR-LESTE

Daniela Nascimento

Introdução

Portugal foi um dos países fundadores da Organização para a Cooperação Económica Europeia em 1948 (mais tarde, em 1960, convertida na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico — OCDE) e membro fundador do seu Comité de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) em 1961. A partir dessa altura, particularmente importante do ponto de vista de afirmação internacional de Portugal, as políticas e práticas de cooperação para o desenvolvimento³⁰ portuguesas foram progressivamente sendo descritas e consideradas como um dos vetores essenciais da política externa portuguesa

³⁰ Por cooperação para o desenvolvimento entende-se o conjunto de ações de cooperação levadas a cabo por atores estatais, não-governamentais ou privados, com vista à promoção do desenvolvimento económico e social sustentável em países em desenvolvimento, através de subsídios ou empréstimos que promovam o desenvolvimento económico e o bem-estar como objetivo principal e que contenham uma componente de concessão diferenciada dos

e de projeção de Portugal no Mundo, alavancando e potenciando relações privilegiadas com os seus principais países beneficiários (nomeadamente Moçambique, Angola, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo-Verde), ao nível político, económico, social e de desenvolvimento (IPAD, 2008; Cardoso *et al.*, 2012; Mesquita, 2004, p. 13). De facto, nas últimas décadas, a ajuda externa ao desenvolvimento tem sido, indiscutivelmente, um dos mais importantes instrumentos de afirmação e visibilidade internacional de Portugal, em particular após se tornar doador oficial da OCDE, com a promoção da língua portuguesa no mundo e da influência de Portugal em redes internacionais e centros de decisão a assumirem lugar de destaque enquanto prioridades reconhecidas e refletidas na dimensão da ajuda bilateral e multilateral (IPAD, 2008). Nesse sentido, Portugal foi claramente assumindo

[a] política de cooperação como um instrumento de ação estratégico, subordinado aos princípios de coordenação política e institucional, cuja organização, gestão e funcionamento merecem atenção permanente no sentido da sua otimização. (IPAD, 2008)

Neste contexto, historicamente e no quadro da sua política de ajuda pública ao desenvolvimento (APD)³¹, tem sido de facto clara a prioridade e preferência dadas por Portugal aos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e a Timor-Leste. Contudo, uma análise mais aprofundada da evolução da política de cooperação para o desenvolvimento portuguesa permite concluir que estes compromissos com o desenvolvimento das suas ex-colónias nem sempre se tem refletido em políticas eficazes e/

sistemas tradicionais de empréstimos, nomeadamente custos abaixo dos preços de mercado (Sumner e Mallett, 2012, p. 14).

³¹ A APD é um dos vários formatos que a cooperação para o desenvolvimento pode assumir. Podemos considerar o princípio da reciprocidade como uma das diferenças fundamentais entre estes dois conceitos, o qual apenas está associado à cooperação para o desenvolvimento. Idealmente, um projeto de cooperação contempla ganhos mútuos, com a satisfação de interesses mútuos. Já em relação à APD, a sua característica mais marcante é o facto de esta ser um investimento sem qualquer tipo de contrapartida financeira ou de outro género (CAD/OCDE, s/d).

ou em alterações estruturais ao nível do seu desenvolvimento, mostrando frequentemente ser esvaziado de uma estratégia coerente e eficaz. Este balanço limitado deve-se, por um lado, à inexistência de uma política estratégica coerente e clara e, por outro lado, aos vários desenvolvimentos e acontecimentos políticos e económicos que marcaram a vida do país nas últimas décadas e que afetaram de forma direta, e nem sempre positiva, a forma como Portugal desempenhou o seu papel de doador. Neste contexto, o caso de Timor-Leste não foi exceção. Desde a independência, processo em que Portugal esteve ativamente envolvido, que Timor-Leste se tornou um dos países privilegiados da cooperação portuguesa, focada essencialmente na ajuda ao desenvolvimento e recuperação económica e social. Volvida mais de uma década, e como analisaremos mais à frente, os resultados dessa ajuda ficam, porém, ainda aquém das expectativas. A partir de uma análise das políticas de desenvolvimento levadas a cabo por Portugal em Timor-Leste, este capítulo pretende avaliar, de forma crítica, o papel da cooperação portuguesa para o desenvolvimento deste país, sublinhando as suas contradições e fragilidades e refletindo também sobre as oportunidades e contributos da mesma ao longo dos últimos anos.

A Política de Cooperação Portuguesa: evolução e características

As últimas décadas da cooperação portuguesa têm sido marcadas não só por alguma evolução e mudança, mas também por algumas características fundamentais que se têm mantido como definidoras da política de ajuda aos PALOPs e a Timor-Leste. Por um lado, uma política de cooperação claramente descentralizada em termos orgânicos e estratégicos, que nos últimos anos, tem focado os seus esforços na definição de objetivos que passam, desde logo, pelo reforço da democracia e do Estado de direito, pela criação de infraestruturas ao nível da educação e saúde, pela promoção da língua e também do ambiente nos países parceiros (Faria, 2012, p. 6). Por outro lado, tem sido marcante a relação privilegiada com os PALOP e Timor-Leste, apostando em áreas como a capacitação institucional, mas

também da saúde, educação e saneamento básico (Idem). É igualmente reconhecido que a cooperação portuguesa tem uma história longa de “valores partilhados e caminhos percorridos no sentido do estabelecimento de relações sólidas e de confiança com os seus países parceiros” (Cardoso *et al.*, 2012). Nesse contexto, as diferentes roupagens assumidas pelas políticas de cooperação portuguesa com os PALOPS têm sido marcadas essencialmente pelo reforço dos laços históricos, linguísticos e culturais com estes países, procurando simultaneamente afirmar a identidade lusófona e a sua posição internacional (Mesquita, 2004). Ao mesmo tempo, e nas palavras do antigo Secretário de Estado para os Negócios Estrangeiros e Cooperação (SENEC) e antigo Presidente do Instituto de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), João Gomes Cravinho, a política de cooperação portuguesa foi desde o início marcada por aquilo a que chamou “a força dos afetos”. Isto na medida em que se identifica na cooperação portuguesa um grande empenho pessoal dos cooperantes e que deriva do “gosto que têm em trabalhar com os países lusófonos de África” (Cravinho, 2004, p. 52). De facto, pode afirmar-se que durante muito tempo a ajuda externa portuguesa foi marcada por uma certa «paixão» por África não só em virtude dos laços emocionais que os portugueses partilhavam com as ex-colónias africanas, mas também porque a ajuda externa não era necessariamente implementada com base na experiência e conhecimento especializado e profissional que normalmente caracteriza os sistemas de ajuda. Como resultado disto, durante a década de oitenta, a ajuda portuguesa foi assentando numa visão assistencialista e romântica da cooperação, com iniciativas descoordenadas e pouco estratégicas, e que refletia também os interesses económicos do país relativamente aos beneficiários da ajuda (Idem, p. 50-55).

Esta tendência foi diminuindo ao longo do tempo, mas não deixa de ser importante sublinhar que tem sido uma dimensão presente na relação de cooperação estabelecida entre Portugal e Timor-Leste a partir de 1999. Mas apesar deste lado «romântico» e «apaixonado» da cooperação portuguesa, nos últimos anos Portugal tem dado passos importantes no que diz respeito à redefinição das prioridades e dinâmicas da sua política de cooperação para o desenvolvimento nomeadamente no sentido de uma maior racionalização

e setorialização dos recursos para ajuda internacional, bem como no sentido de uma maior eficácia e de maior planeamento estratégicos dessa mesma ajuda (Cardoso *et al.*, 2012). De iniciativas *ad hoc* e descentralizadas, a ajuda portuguesa tem evoluído para uma arquitetura política e institucional internacionalmente mais enquadrada e desejavelmente mais consolidada.

Tendo em conta que uma das grandes críticas que têm sido feitas à cooperação portuguesa — por se assumir como um dos grandes obstáculos à eficácia e coerência da mesma — tem sido a desconexão entre a definição de uma política específica de cooperação para o desenvolvimento e a sua implementação, nas últimas décadas foram também vários os esforços de institucionalização e organização da política de cooperação portuguesa. Estes esforços foram-se refletindo em vários arranjos institucionais e dos quais se destacam: a) a criação, em 1994, do Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) cuja missão era não apenas reforçar a coordenação ao nível da cooperação portuguesa através de um mandato alargado em termos de planeamento, coordenação, supervisão e avaliação das políticas de cooperação, mas também promover a articulação de todas as ações levadas a cabo pelos vários organismos estatais envolvidos em questões relacionadas com a ajuda externa (IPAD, 2011a); b) e, em 2003, do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), considerado por muitos como sendo o passo mais significativo dado por Portugal em termos de política de cooperação para o desenvolvimento, na medida em que refletia a necessidade e vontade de prover o sistema de ajuda externa portuguesa de uma estrutura institucional mais sólida e coesa (IPAD, 2006).

Do ponto de vista dos objetivos e estratégia associados à sua política de ajuda ao desenvolvimento, Portugal tem também levado a cabo reformas no sentido de responder positivamente a algumas críticas, nomeadamente por parte do CAD/OCDE de alguma confusão entre ajuda ao desenvolvimento e promoção da língua portuguesa, em particular no que respeita à definição mais clara do papel a desempenhar pela promoção da língua portuguesa: como um meio para atingir o desenvolvimento ou como um fim em si mesmo (CAD/OECD, 2001 e 2010), com particular enfoque nos principais beneficiários da ajuda e que são, desde sempre, as suas ex-colónias.

Só em 1999, com a adoção do documento de orientação estratégica *Cooperação portuguesa no limiar do século XXI*, se marca (até hoje) o interesse em desenvolver uma política de ajuda externa mais clara e focada do ponto de vista dos seus objetivos. Estes passavam, então, por promover o alcance dos objetivos de desenvolvimento definidos internacionalmente e incluir, como beneficiários, outros países além dos países de língua oficial portuguesa (RCM, 43/99). Este documento serviria também de base para que, em 2005, Portugal apresentasse aquela que viria a ser a sua *Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento* (IPAD, 2006) e na qual se identificava, de forma clara, aquela que seria a missão de Portugal neste domínio:

(...) contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito. (IPAD, 2006)

Durante alguns anos, foi este o quadro institucional e estratégico que serviu de base à cooperação portuguesa, com alguns desenvolvimentos e resultados globalmente interessantes. Com a eleição, em 2011, de um novo Governo e com as exigências resultantes da crise financeira e económica, a ajuda portuguesa ao desenvolvimento viu-se particularmente afetada pelas medidas de austeridade e como que subordinada à política de promoção da língua e cultura portuguesas, a qual se tornou um dos mais fundamentais eixos da política externa do país (Fernandes e Krupenski, 2013). Um dos resultados diretos dessa alteração política e económica e da reorganização estratégica da política de ajuda externa portuguesa foi a fusão, em 2012, entre o IPAD e o Instituto Camões (um Instituto até aí exclusivamente dedicado à promoção da língua e cultura portuguesas pelo mundo) e a criação de uma nova instituição, o Camões — Instituto da Cooperação e da Língua (CICL). No quadro destas mudanças políticas, estratégicas e institucionais, dois grandes eixos de intervenção foram definidos ao nível da cooperação portuguesa para o desenvolvimento relativamente aos seus beneficiários: por um lado, a promoção da boa governação, participação e democracia

e, por outro lado, a promoção de um desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza (IPAD, 2011a, p. 150). São esses mesmos eixos que têm caracterizado a política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento com Timor-Leste, a qual será analisada em mais detalhe na secção seguinte.

A Política de Cooperação Portuguesa em Timor-Leste

De acordo com Oliveira, um dos factos mais importantes da história de Timor-Leste do ponto de vista socioeconómico, foi o atraso e a estagnação económica resultantes da administração portuguesa, agravados depois pelo domínio indonésio e que em nada beneficiaram o país (Oliveira, 2000, p. 69). Apesar das muitas mudanças e desenvolvimentos, esta é a realidade que ainda persiste e obviamente aquela a que se torna fundamental responder. Timor-Leste, apesar de possuir importantes reservas e recursos petrolíferos, é, de facto, ainda um dos países mais pobres do mundo, ocupando o 134º lugar do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2013 num total de 186 países. A esperança média de vida ronda os 62 anos e a taxa de analfabetismo era, em 2010, de cerca de 40% (PNUD, 2013). Caracteriza-se ainda por uma profunda desigualdade entre zonas urbanas (em particular a capital Díli) e as zonas rurais desprovidas, na sua grande maioria de infraestruturas e serviços básicos para a população e um total de 49.9% da população a viver abaixo do limiar da pobreza (PNUD, 2012). Apesar de algum crescimento económico alcançado nos últimos anos, a pobreza em Timor-Leste apresenta-se como um fenómeno multidimensional com implicações ao nível dos recursos financeiros disponíveis, do acesso à saúde, educação, saneamento básico, água e alimentação e que afeta uma percentagem significativa da população, particularmente a que vive nas zonas rurais e agrícolas e, ainda mais em especial, mulheres e crianças (PNUD, 2006).

A realidade em Timor-Leste, do ponto de vista das necessidades de desenvolvimento está, assim, ainda muito aquém dos objetivos de desenvolvimento humano sustentável e equitativo tanto dos principais doadores (como Portugal) como do próprio governo Timorense, em grande medida

devido aos ainda elevados níveis de pobreza, à grande dependência de uma agricultura de subsistência e muito limitada, à falta de acesso a serviços básicos (em particular água e saneamento), infraestruturas ainda muito pouco desenvolvidas e em número reduzido e também oportunidades de emprego limitadas, num contexto de uma população jovem e em rápido crescimento (IPAD, 2008).

É neste contexto que a cooperação portuguesa para o desenvolvimento se tem posicionado enquanto ação fundamental de promoção do desenvolvimento em Timor-Leste. Até à independência de Timor-Leste, a ajuda portuguesa era essencialmente pontual e política, decidida ao nível do Gabinete de Políticas Especiais do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) (Mesquita, 2004, p. 79). É a partir de 1999 que se iniciam as relações mais aprofundadas e institucionalizadas de cooperação entre Portugal e Timor-Leste, com políticas claramente apoiadas e estimuladas pelas ligações históricas entre os dois países (Idem). Timor-Leste tem sido, desde essa altura, um dos principais beneficiários da ajuda pública portuguesa ao desenvolvimento, com as contribuições bilaterais de Portugal nesta última década a atingirem os 470 milhões de euros³² (CICL, s.d.). Com estes valores, Portugal é, a par da Austrália, um dos maiores doadores de ajuda ao desenvolvimento a Timor-Leste.

As diferentes fases da política de cooperação portuguesa com Timor-Leste são, a partir de 1999, definidas com base nas propostas do *Relatório sobre o Apoio do Estado Português a Timor-Leste no Período da Transição* (MNE, 1999) e devidamente enquadradas nas atividades do Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste (CATTTL), um órgão especificamente criado para coordenar todas as atividades relacionadas com a definição e implementação dos programas de apoio a Timor-Leste. Contudo, os problemas relacionados com a falta de clareza legal e de autonomia financeira e administrativa do CATTTL acabaram por limitar a sua real capacidade de

³² A partir de 1999, Timor-Leste tornou-se o principal beneficiário da APD portuguesa, ultrapassando Moçambique, e conseguindo captar 32% do total da ajuda bilateral portuguesa. Entre 2000 e 2002 continua a ser o destino principal da ajuda portuguesa passando de 29% para 41% (Mesquita, 2004, p. 57).

atuação como órgão de coordenação eficaz da ajuda (Mesquita, 2004). Desde logo o facto de se ter optado não por um Commissariado com uma estrutura mais clara, mas antes pela nomeação de um Comissário (e respetivo Gabinete) que estaria sob a tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros fragilizou institucionalmente este órgão no sentido em que estava equiparado a um gabinete ministerial, afetando portanto a capacidade do CATTL em matéria de gestão, execução e operacionalização da ajuda (Idem, p. 80). A estrutura da cooperação portuguesa em Timor-Leste sofre nova mudança em Maio de 2000 quando é criada a Missão de Portugal em Timor-Leste a qual fica encarregue das componentes de assistência humanitária e de emergência, governação, administração pública e força militar e na qual se inserem também as delegações técnicas de cooperação para as áreas da educação, cultura e assuntos sociais (Mesquita, 2004: 105).

Com a evolução de Timor-Leste no pós-referendo e tendo em conta aquelas que eram consideradas as principais prioridades do país em termos de ajuda, a cooperação portuguesa centrou-se, numa primeira fase, na definição de políticas e objetivos de curto-prazo com especial enfoque para a ajuda humanitária, nomeadamente através do financiamento de projetos de organizações não-governamentais internacionais e nacionais tais como o repatriamento de refugiados e deslocados internos pela Organização Internacional das Migrações e *International Rescue Committee*, assistência humanitária pela Cruz Vermelha ou prestação de cuidados de saúde pela Ajuda Médica Internacional ou pela Saúde em Português (CATTL, s.d.). É com a independência do país, em 2002, que Portugal redefine as prioridades da ajuda, passando a focar-se mais em políticas de apoio à (re)construção e ao desenvolvimento (desejavelmente sustentável) do país. Do ponto de vista da estratégia, a cooperação portuguesa para Timor-Leste passava a estar definida nos Programas Indicativos de Cooperação (PIC), o primeiro dos quais adotado em 2000. O PIC 2004-2006³³ visava essencialmente “transferir os objetivos da ajuda

³³ No âmbito do PIC 2004-2006, foram ainda elaborados três Planos Anuais de Cooperação (PAC). O valor da execução dos três PAC ascendeu a 75 milhões de euros, ou seja, 150% do

de emergência para ajuda ao desenvolvimento, procurando ter sempre por base os pedidos diretos solicitados pelos representantes legítimos de Timor-Leste” (IPAD, 2004). Com base na avaliação que havia sido feita das necessidades no terreno e do trabalho que já vinha a ser desenvolvido no âmbito da cooperação portuguesa, este PIC identificava três grandes eixos de ação fundamental: educação e apoio à reintrodução da língua portuguesa (ao nível dos ensinos básico, pré-secundário e secundário, técnico-profissional, superior e à distância); capacitação institucional do novo Estado (através do estabelecimento de assessorias em vários setores como a justiça, finanças, entre outros; e apoio ao desenvolvimento económico e social da população timorense, com especial enfoque para a população rural (Idem). Ao nível do desenvolvimento económico, é de destacar também a redução da pobreza como uma das prioridades e que passava, entre outras coisas, por ações e iniciativas que promovessem o emprego³⁴ através de apoio ao microcrédito, a criação de pequenas empresas, ou programas de abastecimento de água.

Mais tarde, em dezembro de 2003, é adotado o Plano Anual de Cooperação (PAC) no qual se associou um montante de ajuda na ordem dos 19 milhões de euros e que se destinavam, entre outras coisas, ao apoio à educação, desenvolvimento económico, e ao reforço da capacitação institucional com base no levantamento das necessidades existentes (Idem). Por sua vez, o PIC 2007-2010, assinado em 2007, teve um envelope financeiro destinado especificamente à APD a rondar os 60 milhões de euros (IPAD, 2011b). Partia do reconhecimento dos avanços e progressos alcançados em Timor-Leste em termos de desenvolvimento, mas também das dificuldades e obstáculos que permaneciam e que decorriam essencialmente da situação de fragilidade em que o país ainda se encontrava, dos elevados níveis de

valor inicialmente acordado, o que demonstra a importância que Portugal soube atribuir à fase inicial de (re)construção da nação de Timor-Leste (CICL, s.d.).

³⁴ A este nível, por exemplo, e de acordo com o relatório de avaliação do PIC 2004-2006, o Centro Nacional de Emprego e Formação Profissional de Tíbar, entre 2002 e 2005, montou e equipou quatro secções de formação na área da construção civil, preparou manuais tecnológicos e fichas de avaliação adaptadas à realidade timorense, prestou cerca de 17 000 horas de formação e certificou 317 formandos (IPAD, 2007, p. 28).

desemprego, da pobreza e dos baixos rendimentos da maioria da população (IPAD, 2008, p. 12). Nesse sentido, o PIC centrou-se em três grandes eixos prioritários de intervenção, especificamente: boa governação, participação e democracia (Eixo I); desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza (Eixo II); e o designado Cluster de cooperação (Eixo III) em que se visou uma cooperação mais integrada, a partir da definição e implementação de um conjunto de projetos levados a cabo por diferentes instituições e com um enquadramento comum, de forma a aumentar a sustentabilidade, a visibilidade e o impacto de longo prazo das intervenções (CICL, s.d.). Este programa foi considerado o resultado claro das relações históricas e políticas entre os dois países, bem como de compromissos assentes na identificação de um passado comum que se refletiu igualmente nas prioridades e objetivos estabelecidos e enquadrava-se claramente naquele que foi o documento central de definição estratégica da cooperação portuguesa a partir de 2005 — *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Ao mesmo tempo, refletia também aquelas que eram as prioridades e objetivos das próprias autoridades timorenses, desde logo, a promoção da língua decorrente da escolha do Português (e do Tétum) como língua oficial de Timor-Leste recém-independente (Idem). O aprofundamento da identidade do povo timorense através da língua e cultura portuguesas (Idem) tem sido de facto outro objetivo importante da cooperação portuguesa relativamente a Timor-Leste.

Neste quadro, entre 2008 e 2010, a ajuda ao desenvolvimento portuguesa em Timor-Leste centrou-se claramente numa abordagem setorial, privilegiando a educação (onde se inseriu a promoção da língua portuguesa) e a capacitação institucional com vista à criação e consolidação de estruturas do governo e da sociedade civil capazes de sustentar o processo de desenvolvimento do país (Faria, 2012, p. 19). Em termos gerais, e de acordo com os vários PIC para Timor-Leste, os objetivos da cooperação portuguesa baseiam-se nas orientações gerais da política externa e vão ao encontro das linhas estratégicas de desenvolvimento estabelecidas pelo Governo timorense, ambas devidamente enquadradas também nos Objetivos de

Desenvolvimento do Milénio (IPAD, 2008). Especificamente, e de acordo com o PIC de 2007-2010,

Estas políticas desenvolvidas por Portugal têm em consideração princípios transversais entre os quais se incluem a democratização e o respeito pelos Direitos Humanos, a igualdade de género, a segurança e resolução pacífica de conflitos e o ambiente e têm sido feitos esforços para criar sinergias entre o Plano de Desenvolvimento Nacional de Timor-Leste, a estratégia proposta por Portugal e os programas de outros doadores. (IPAD, 2008, p. 29)

Entre 2008 e 2012, em termos de setores preferenciais da ajuda portuguesa, destacam-se a educação com cerca de 53% do total da ajuda e o setor de Governo e Sociedade Civil, com cerca de 30,7%. Esta concentração corresponde claramente aos eixos prioritários definidos e que visam, desde logo, uma maior capacitação institucional e o reforço da capacidade administrativa e institucional do Estado (CICL, 2013). Ao longo dos últimos anos, tem sido, de facto, claro o enfoque dado à consolidação e capacitação do Estado e suas instituições, por via da promoção do Estado de direito com um enfoque muito particular nos setores da Justiça. Pelo contrário, os setores da saúde, agricultura e outras infraestruturas e serviços sociais são aqueles a que menos ajuda foi destinada entre 2008 e 2012, correspondendo a um total de 7,9% da ajuda total. Estas áreas de intervenção estão enquadradas no agrupamento setorial «Infraestruturas e Serviços Sociais», o qual se assume como o mais representativo da ajuda portuguesa, tendo correspondido, só neste período, a 92% do total da ajuda a Timor-Leste (Idem).

Comparativamente a outros setores, a agricultura foi um dos que menos investimento mereceu por parte da cooperação portuguesa ao longo dos últimos anos, o que não deixa de ser contraditório tendo em conta que o desenvolvimento do país depende em grande medida do investimento nas zonas rurais, onde a população está mais empobrecida e marginalizada em termos de condições de vida e acesso a bens e serviços (Mesquita, 2004). Também o financiamento concedido às ONGs e organizações de sociedade

civil, ainda que tenha constituído uma parcela importante do montante total da APD portuguesa nas fases iniciais da cooperação (e destinado essencialmente para fins humanitários e de emergência) (Idem) tem vindo a diminuir significativamente, em particular no que diz respeito a ONGs locais.

Com base nesta evolução e nestes números, o relatório de avaliação do PIC 2007-2010 sublinha a importância de Portugal enquanto um dos maiores doadores bilaterais de Timor-Leste. Este apoio tem-se materializado em algumas das opções e prioridades definidas pelo governo de Timor-Leste, em particular no que diz respeito às questões da identidade e desenvolvimento nacional (que passaram, como vimos, pela adoção da língua portuguesa como língua oficial), mas também nas áreas da segurança e da defesa (com especial destaque para o papel das forças armadas e policiais portuguesas).

Em várias avaliações levadas a cabo pelo próprio IPAD (2006 e 2011a) é referido que a cooperação portuguesa deveria passar a estar centrada em projetos de médio e longo-prazo com objetivos e metas bem definidos, controláveis e ambiciosos, em vez de pequenos projetos com impacto mais localizado, a bem de uma política de ajuda mais centrada em resultados, mas sobressai, ainda assim, a existência de alguma descoordenação e desarticulação entres os diferentes agentes da cooperação e projetos no terreno, bem como alguma incapacidade em assegurar uma gestão da ajuda centrada nesses mesmos resultados (IPAD, 2011b). Em termos de eficácia, as avaliações sugerem que os resultados foram atingidos em termos globais ainda que com algumas diferenças em termos de alguns dos vários eixos estratégicos. No que diz respeito à eficiência da ajuda, e apesar de alguns desenvolvimentos e esforços importantes em termos de afetação de recursos e reforço da coordenação entre os diferentes agentes, em termos globais a alteração do peso de cada Eixo estratégico acabou por não ter os resultados esperados, desde logo em virtude da descoordenação e “algum ‘mal-estar’ entre a Embaixada e o IPAD [que] impediu a criação de sinergias que poderiam ter melhorado a forma como os recursos (financeiros e humanos) foram usados” (IPAD, 2011b, p. viii). Finalmente, quanto à sustentabilidade financeira, apesar de globalmente terem sido criadas

condições para a apropriação e corresponsabilização das instituições, nem sempre os encargos assumidos foram concretizados de forma efetiva. De facto, o que é referido a este propósito no relatório de avaliação é que “os principais projetos são vistos como do ‘IPAD’ ou de ‘Portugal’, não existindo indícios de apropriação, condição necessária para existir sustentabilidade” (IPAD, 2011, p. viii). Estes resultados, aquém das expectativas, devem-se em grande medida a duas das principais limitações associadas à cooperação portuguesa e que estão relacionadas com a falta de profissionalização dos seus recursos humanos (Cardoso *et al.*, 2012), bem como com a falta de coordenação entre os vários atores e estruturas envolvidas na cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente entre as estruturas de decisão e as responsáveis pela execução dos projetos. Neste sentido, talvez um dos maiores obstáculos que a cooperação portuguesa tem enfrentado nos últimos anos, com reflexos em Timor-Leste, seja a desconexão entre uma política específica de ajuda ao desenvolvimento (que na maior parte dos casos não existiu) e a sua implementação e concretização. Esta desconexão é explicada por vários motivos, de entre os quais se destacam o legado e enquadramento histórico e no qual assenta em larga medida o quadro de ajuda ao desenvolvimento de Portugal e o qual se reflete, como referido antes, na falta de coordenação de um quadro institucional profundamente fragmentado, afetando a formulação, execução e financiamento da APD portuguesa (IPAD, 2006). Perante este cenário claramente contraprodcente e apesar de algumas tentativas de ultrapassar este problema por via de reformas institucionais, os vários atores envolvidos na cooperação têm desenvolvido as suas atividades numa lógica desfragmentada e desenquadrada com um reflexo nem sempre positivo em termos de desenvolvimento (Cardoso *et al.*, 2012).

Em termos gerais, a falta de clareza na definição de prioridades e a forma como a ajuda e os projetos têm sido implementados e levados a cabo, sem grande avaliação estratégica do impacto e continuidade dos mesmos, têm sido algumas das críticas apontadas à cooperação portuguesa para Timor-Leste, prejudicando a obtenção de resultados mais animadores. Tal como refere Mesquita numa análise feita em 2004:

As opções que se fizeram favoreceram em alguns casos a resposta mais rápida e fácil, o que se justificou, em certa altura, dado o contexto, deveria ter sido revisto logo que as circunstâncias se alteraram. Porém, mesmo considerando este argumento, há responsabilidades às quais Portugal não pode fugir. Se se investiu em determinados projectos em nome de uma certa solidariedade política, essas escolhas tiveram consequências, que terão de ser avaliadas, de modo a não se repetir o que já se comprovou serem projectos menos felizes noutros cenários. (Mesquita, 2004, p. 159)

O último ano correspondente ao Plano Indicativo de Cooperação com Timor-Leste foi 2010, sendo que o próximo ciclo de cooperação ficará definitivamente marcado não apenas por uma conjuntura económica desfavorável resultante das fortes restrições orçamentais que afetarão obviamente os montantes destinados para ajuda ao desenvolvimento, mas também pela fusão institucional entre o IPAD e o Instituto Camões e que resultou num novo órgão de cooperação, como referido, o CICL. De acordo com o CICL, o próximo PIC, que terá à partida uma duração de quatro anos, encontra-se ainda em fase de elaboração e posterior discussão (CICL, 2014). Em termos das principais áreas de intervenção a serem integradas, prevê-se a manutenção do Eixo Estratégico I relativo às questões de Governação, Participação e Democracia, desta feita com a definição de duas áreas de intervenção prioritárias — capacitação institucional e segurança e desenvolvimento. Do ponto de vista do Eixo Estratégico II, que também se mantém, de destacar a definição de três áreas prioritárias de intervenção e que vão desde a educação e serviços básicos ao empreendedorismo e desenvolvimento empresarial, passando pela capacitação científica e tecnológica (Idem).

Apesar destes objetivos e planos para o futuro da cooperação portuguesa em Timor-Leste, a sua operacionalização depara-se com vários obstáculos. Vários autores têm destacado a não movimentação e transferência atempada das verbas para financiamento de projetos, a prática recorrente de não contratação de mão-de-obra local (potenciando a ideal apropriação dos projetos e o desenvolvimento deles resultante) ou a reduzida delegação

de competências no terreno (Cardoso *et al.*, 2012) como alguns dos mais importantes e mais limitadores de uma cooperação eficaz e coerente. Além disso, de acordo com dados do CICL, a ajuda pública portuguesa ao desenvolvimento destinada especificamente a Timor-Leste tem vindo a diminuir³⁵ (CICL, 2013), tendência que certamente se irá manter e que se prende, desde logo, com a redução significativa dos montantes destinados à ajuda em termos de orçamento global de Portugal. A ser assim, ficam ainda mais limitadas as possibilidades de Portugal conseguir promover e alcançar efetivamente os objetivos de desenvolvimento com os quais se foi comprometendo ao longo da última década e meia com Timor-Leste.

Conclusões

É uma evidência que ao fim de duas décadas e meia de experiência de cooperação, basicamente centrada nos países africanos de língua oficial portuguesa, Portugal demonstra em Timor-Leste o pouco que progrediu e o pouco que aprendeu nesta matéria. (Pereira *apud* Mesquita, 2004, p. 11)

Estas palavras de Luísa Teotónio Pereira, ainda que proferidas em 2000, são, no nosso entender, ilustrativas de uma tendência que parece manter-se relativamente à política de cooperação portuguesa para com Timor-Leste. Apesar do impacto e papel importantes que a ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa tem tido ao nível da promoção do desenvolvimento neste país, uma análise mais cuidada dessa cooperação, permite concluir que apesar dos muitos esforços e interesses de Portugal em canalizar e disponibilizar recursos para o desenvolvimento de Timor-Leste, em particular após a independência do país (Mesquita, 2004), estes não se têm refletido numa estratégia equilibrada e eficaz, com definição clara de prioridades e objetivos, prejudicando portanto a capacidade e/ou vontade de alcançar

³⁵ Em 2012, Timor-Leste recebeu 15,3 milhões de euros tendo a ajuda portuguesa entre 2008 e 2012 correspondido a 22,5 milhões de euros (CICL, 2013).

os resultados esperados em termos de redução da pobreza, promoção da saúde ou mesmo de criação de infraestruturas básicas de desenvolvimento em todo o país. De facto, e apesar de uma realidade local ainda bastante limitada e aquém do ambicionado do ponto de vista do desenvolvimento pleno e sustentável, a posição de Portugal enquanto doador e parceiro do desenvolvimento de Timor-Leste tem-se mantido centrada em grande medida nos setores da educação e consolidação da língua portuguesa, áreas onde, segundo o Governo português,

Portugal tem mais-valias significativas quando comparado com outros doadores internacionais. Por isso, os espaços a ocupar por Portugal, em termos de cooperação, devem ser, num primeiro plano, os relacionados com a Educação e a Língua Portuguesa enquanto língua oficial de Timor-Leste. Num segundo plano, os relativos à capacitação do corpo institucional e da estrutura jurídica do Estado timorense e, havendo condições, deverá ser considerado o apoio ao Desenvolvimento Económico e Social, com incidência no Desenvolvimento Rural, enquadrado naturalmente por uma concertação com os outros doadores. (IPAD, 2008, p. 24-25)

Esta abordagem diz muito sobre as prioridades que foram sendo definidas por Portugal em termos de política de desenvolvimento em Timor-Leste e que, no fundo, foram colocando as necessidades de natureza económica e social num segundo plano de prioridades, dependentes ainda da existência de condições para tal enfoque. Apesar de a redução da pobreza nos países beneficiários ser frequentemente apontada como uma das prioridades da cooperação portuguesa, as várias avaliações parecem indicar que este objetivo ainda está muito aquém de uma concretização eficaz em Timor-Leste, na medida em que a ele não têm correspondido medidas, estratégias ou mesmo financiamento, adequados. De facto, um dos desafios mais significativos que continua a caracterizar Timor-Leste prende-se com a ainda flagrante falta de infraestruturas básicas tais como água potável, saneamento básico, eletricidade ou serviços de saúde acessíveis a todos

e em condições satisfatórias, colocando a Timor-Leste enormes desafios sociais e económicos.

Em termos de redução da pobreza, têm-se registado poucas melhorias, em particular no que diz respeito aos setores mais vulneráveis da população e aos que têm baixos níveis de educação e trabalham maioritariamente na agricultura de subsistência (PNUD, 2009). Nesta área, por exemplo, e uma vez que uma parte significativa da população timorense depende da agricultura e tendo em conta que a maioria das infraestruturas não existem ou foram destruídas torna-se fundamental investir num planeamento estratégico do setor agrícola, bem como promover a participação ativa de toda a população neste processo (Governo de Timor-Leste, 2010, p. 14-18; *idem*, 2012). Apesar de Timor-Leste ter assistido, nos últimos anos, a uma impressionante evolução em termos dos seus indicadores globais de desenvolvimento, em particular com um aumento de cerca de 35% do IDH entre 2000 e 2010, a falta de melhorias significativas na esperança média de vida (que como vimos inicialmente permanece relativamente baixa, na ordem dos 60 anos) e nos indicadores de pobreza sugerem que as condições de vida, o acesso a cuidados de saúde e a uma alimentação adequada não aumentou significativamente ao ponto de ter um impacto real e positivo na vida das pessoas. Estas circunstâncias reforçam, portanto, a necessidade de opções e estratégias políticas claras visando a concretização dos vários compromissos assumidos do ponto de vista qualitativo, incluindo os que sublinham a importância da eficácia e coerência da ajuda (Cardoso *et al.*, 2012).

Em suma, são muitos os desafios que se colocam ao desenvolvimento em Timor-Leste e em especial ao papel que a cooperação portuguesa pode desempenhar a esse nível. Portugal provou já ser um ator fundamental neste processo ao nível da educação, da consolidação e capacitação do Estado, mas está ainda muito aquém do seu potencial em termos de investimento em áreas cruciais para um verdadeiro desenvolvimento que vá além da simples remoção das cinzas deixadas por décadas de desinvestimento, negligência e violência no território. A política de cooperação portuguesa deveria, assim, apostar numa política globalmente mais interventiva e estrutural procurando redefinir e redirecionar a sua ajuda pública para os

setores que se apresentam como efetivamente fundamentais, nomeadamente o emprego, infraestruturas e serviços básicos numa base equitativa. Em suma, aqueles que poderão contribuir para um reforço das capacidades sociais e económicas de toda a população timorense, bem como para uma redução mais significativa de alguns dos principais obstáculos que persistem a um desenvolvimento sustentável e duradouro em Timor-Leste: as desigualdades socioeconómicas e a pobreza.

Bibliografia

- CATTL — Relatório sobre o financiamento a ONG e Organismos de Apoio ao Desenvolvimento, s/d. [Acedido a 11 de mar. 2014]. Disponível na Internet: http://www.comissario-timor.gov.pt/pdf/rel_financiamentos_ong.pdf.
- CARDOSO, Fernando Jorge; FERREIRA, Patrícia Magalhães; SEABRA, Maria João — *Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, 2012.
- CICL — Estratégia para a Cooperação Portuguesa, Página Oficial do Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, 2013. [Acedido a 11 de mar. 2014]. Disponível na Internet: <https://www.instituto-camoes.pt/estrategia-para-a-cooperacao/root/cooperacao/cooperacao-para-desenvolvimento/estrategia-para-a-cooperacao>.
- . *Estratégia para a Cooperação Portuguesa*, Página Oficial do Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, 2014. [Acedido a 11 de mar. 2014]. Disponível na Internet: <https://www.instituto-camoes.pt/estrategia-para-a-cooperacao/root/cooperacao/cooperacao-para-desenvolvimento/estrategia-para-a-cooperacao>.
- CONSELHO DE MINISTROS — *A cooperação portuguesa no limiar do século XXI — Documento de orientação estratégica*, resolução n.º 43/99. D.R. – I Série B, n.º 115, 18 de maio 1999.
- CRAVINHO, João Gomes — A trajetória da cooperação oficial portuguesa. *Tempo Exterior*. N.º 9 (2004), p. 49-66.
- FARIA, Raquel — *A Política de Cooperação Para o Desenvolvimento no Contexto da Crise Económica do Século XXI: O Caso Português*. Working Paper 109. Lisboa: ISEG - Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento, 2012.

- FERNANDES, João José; KRUPENSKI, Pedro — Uma Estratégia para a Cooperação Portuguesa e mais Protecção Social são necessárias. Relatório Social Watch Portugal, 2013.
- TIMOR-LESTE — *A Caminho da Prosperidade - Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste 2011 a 2030* (Sinopse). Timor-Leste: Governo de Timor-Leste, 2010.
- . *Adeus Conflito, Bem-Vindo Desenvolvimento - Retrato da Governação do Mandato da AMP (2007-2012)*. Timor-Leste: Governo de Timor-Leste, 2012.
- IPAD — Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Timor: 2004-2006. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2004.
- . *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006.
- . Relatório Avaliação PIC Timor Leste - 2004-2006. Lisboa, 2007.
- . *Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Timor: 2007-2010*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2008.
- . *Cooperação Portuguesa: Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento. 1996-2010*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2011a.
- . *Avaliação Conjunta do Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Timor-Leste (2007-2010)*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2011b.
- MESQUITA, Ana Virgínia Guedes — *A cooperação internacional para o desenvolvimento na viragem do século: a cooperação portuguesa em Timor-Leste*; sob orientação do Prof. Doutor António Manuel de Almeida Serra. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2004. Dissertação de Mestrado.
- MNE — *Relatório sobre o Apoio do Estado Português a Timor no período de Transição*. Lisboa: Gabinete do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, 1999.
- OLIVEIRA, Domingos de — Construir uma sociedade justa (II). In *Depois das Lágrimas: a reconstrução de Timor-Leste*. Jill Jolliffe (coord.). Lisboa: INDE, Intercooperação e Desenvolvimento, 2000. p. 65-78.
- PNUD — *Human Development Report 2006: Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis*. Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006.

- . Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. In *Relatório Nacional de Timor-Leste*. Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2009.
 - . *Relatório anual*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2012.
 - . *Human Development Report 1990: concept and measurement of human development*. Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013.
- SUMNER, A.; MALLETT, R. — *Aid: A survey in light of changes in the distribution of global poverty*. London: Institute of Development Studies, 2012.

(Página deixada propositadamente em branco)

HELENA CARREIRAS

helenacarreiras@iscte.pt

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

ISCTE – University Institute of Lisbon, Portugal

A DIMENSÃO SOCIOLÓGICA DAS INTERVENÇÕES MILITARES EXTERNAS: AS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS EM MISSÕES INTERNACIONAIS

RESUMO

Durante as últimas quatro décadas, as Forças Armadas Portuguesas passaram por um profundo processo de transformação organizacional. A diminuição da legitimidade do serviço militar obrigatório, redução de orçamentos e obsolescência de material foram algumas das características visíveis de uma tendência de marginalização comum à maioria das forças armadas das democracias ocidentais. No entanto, no mesmo período, vários processos de modernização foram postos em marcha, afetando de forma importante a organização, tanto em termos estruturais como culturais. O recrutamento de mulheres, desde o início dos anos 1990, o fim do serviço militar obrigatório em 2004 e o aumento da participação em operações internacionais de paz, a partir de meados de 1990, alteraram significativamente a paisagem humana e a configuração organizacional da instituição, com impacto visível no relacionamento entre as forças armadas e a sociedade portuguesa. Este capítulo aborda, de um ponto de vista sociológico, o envolvimento das Forças Armadas Portuguesas em operações internacionais de paz assim como as implicações de uma provável redução desse envolvimento num futuro próximo. Após examinar, na primeira parte, alguns dos principais contributos da sociologia para a compreensão da mudança nas instituições militares e o desenvolvimento de missões militares internacionais, o texto centra-se no caso português, procurando demonstrar o lugar e significado das intervenções internacionais para as Forças Armadas Portuguesas nas duas últimas décadas. Na segunda parte, a análise faz-se em dois momentos: inicialmente, são expostos alguns dados e números relativos à participação portuguesa em operações internacionais de paz; de seguida, analisa-se a questão da relevância e significado desse envolvimento a diferentes níveis analíticos: o nível político-estratégico da política e discurso de defesa nacional, o nível organizacional das forças armadas, o nível social da opinião pública e o nível sociopsicológico das atitudes e identidades profissionais

dos soldados. Por fim, a conclusão consiste num exercício limitado de prospetiva com vista a avaliar as possíveis implicações da diminuição da participação em missões internacionais.

Palavras-chave: Forças Armadas Portuguesas; missões internacionais; mudança organizacional

THE SOCIOLOGICAL DIMENSION OF EXTERNAL MILITARY INTERVENTIONS: THE PORTUGUESE MILITARY ABROAD

ABSTRACT:

During the past four decades, the Portuguese armed forces have gone through a deep process of organizational change. A decrease in the legitimacy of compulsory military service, budgetary shrinking and material obsolescence were visible features of a process of marginalization, common to the majority of the armed forces of western democracies. However, during the same period, various modernization trends developed that had great impact, at both structural and cultural levels. The recruitment of women from the beginning of the 1990s, the end of conscription in 2004 and the increase in international missions from the mid 1990s have dramatically changed the human landscape and the organizational outlook of the Portuguese military, with visible consequences in terms of its relationship with the broader society. This chapter addresses, from a sociological point of view, the involvement of the Portuguese armed forces in international peace operations. After reviewing some major sociological contributions for understanding change in military institutions and the development of international military missions, it concentrates on the Portuguese case, aiming at uncovering the place and meaning of peace operations for the Portuguese armed forces during the past two decades. In a second section the analysis is twofold. First, it reviews some facts and figures concerning the Portuguese participation in peace operations. Second, it addresses the relevance of such involvement at different analytical levels, showing that peace operations have come to play a decisive role in the national defence political discourse, the organizational configuration of the Portuguese armed forces and the soldiers' professional identity. The last section consists of a short prospective exercise looking at possible implications of disengagement from international peace missions.

Keywords: Portuguese armed forces; international missions; organizational change

CAPÍTULO 4

A DIMENSÃO SOCIOLÓGICA DAS INTERVENÇÕES MILITARES EXTERNAS: AS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS EM MISSÕES INTERNACIONAIS

*Helena Carreiras*³⁶

Introdução

Durante as últimas quatro décadas, as Forças Armadas Portuguesas passaram por um processo de profunda transformação organizacional. Uma erosão da legitimidade do serviço militar obrigatório durante as décadas de 1980 e 1990, uma significativa redução de pessoal e orçamentos bem como a obsolescência de material e equipamentos (Carrilho, 1994; Santos, 2012), constituem algumas das características visíveis de uma tendência de marginalização que se fez sentir também na maioria das forças armadas das democracias ocidentais (Van der Meulen, 2000). No entanto, no mesmo período, vários processos de modernização foram postos em

³⁶ Uma versão em língua inglesa deste texto foi publicada no *Portuguese Journal of Social Science*, intitulado “The sociological dimension of external military interventions: the Portuguese military abroad”, 2014.

marcha, com impacto importante na organização militar, tanto em termos estruturais como culturais. O recrutamento de mulheres, desde o início dos anos 1990, o fim do serviço militar obrigatório em 2004 e o aumento da participação em operações internacionais de paz, a partir de meados de 1990, alteraram dramaticamente a paisagem sociológica e a configuração organizacional da instituição, com expressão visível no seu relacionamento com a sociedade portuguesa (Carrilho, 1994; Carreiras, 1997, 2006, 2011; Santos, 2012; Branco *et al.*, 2010).

Enquanto, tal como noutros países, as forças armadas sofreram pronunciados cortes orçamentais e reestruturação organizacional, as missões militares foram redefinidas, com a prioridade a reorientar-se das tradicionais missões de defesa territorial para a participação em intervenções multinacionais de apoio à paz e estabilidade a uma escala global (Dandeker, 1998). De acordo com fontes oficiais, em 2011 mais de 35.000 militares portugueses haviam sido destacados numa variedade de missões conduzidas sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia (UE) (Pastor, 2011). Estes militares intervieram em ambientes operacionais muito diferentes daqueles que conheceram no passado, mesmo que possa existir alguma continuidade na natureza assimétrica dos conflitos atuais e passados.

Esta presença internacional das Forças Armadas Portuguesas, que viria a intensificar-se a partir de meados da década de 1990 com as operações IFOR e SFOR na Bósnia-Herzegovina, foi extremamente consequente, tanto em termos de modernização da instituição, como de relegitimação do seu papel e prestígio na sociedade portuguesa. No entanto, embora a participação em operações internacionais de paz tenha adquirido uma centralidade clara entre as missões das forças armadas, existem no momento atual sinais que questionam a prevalência desta centralidade, nomeadamente devido à escassez de recursos financeiros e a possível, ainda que pouco clara, reorientação das missões militares para objetivos domésticos.

Este capítulo aborda, de um ponto de vista sociológico, o envolvimento das Forças Armadas Portuguesas em operações internacionais de paz, bem

como as implicações de um provável desinvestimento no futuro próximo. Após examinar, na primeira parte, alguns dos principais contributos da Sociologia para a compreensão da mudança nas instituições militares e o desenvolvimento de missões militares internacionais, o texto centra-se no caso português, procurando demonstrar o lugar e significado das intervenções internacionais para as Forças Armadas Portuguesas nas duas últimas décadas. Nesta segunda parte, a análise desdobra-se em dois pontos: inicialmente, são expostos alguns dados relativos à participação portuguesa em operações internacionais de paz, fornecendo uma breve descrição das tendências de evolução nos últimos vinte anos; de seguida, analisa-se a questão da relevância e significado deste envolvimento em diferentes níveis analíticos: o nível político-estratégico da política e discurso de defesa nacional, o nível organizacional das Forças Armadas, o nível social da opinião pública e o nível individual das atitudes e identidades profissionais dos militares. Por fim, a conclusão propõe num exercício prospetivo discutindo as possíveis implicações de um desinvestimento em missões internacionais.

Mudança organizacional e missões militares internacionais

Um dos quadros sociológicos mais influentes para o conhecimento e interpretação da mudança nas instituições militares, foi o chamado modelo da pós-modernidade militar. Seguindo os debates desencadeados pela famosa tese I/O inicialmente proposta por Moskos nos anos 1970 (Moskos, 1977, 1986; Moskos e Wood, 1988), alterações recentes nas forças armadas têm sido reinterpretadas como representando a mudança de uma forma de

organização moderna para uma forma pós-moderna³⁷. Moskos, William e Segal (2000) postularam a tese de que as democracias ocidentais desenvolvidas estariam a evoluir de um tipo de organização associado com o nacionalismo para uma forma organizacional adaptada a um novo sistema mundial e à erosão das formas tradicionais de soberania.

Enquanto as modernas forças armadas se baseavam numa combinação entre um sistema de conscrição ou milícia e um corpo profissional de oficiais, eram orientadas para missões de guerra, eram masculinas em expressão e ethos e fortemente diferenciadas da sociedade civil, o novo tipo pós-moderno revela um abrandamento dos laços com o Estado-Nação. O seu formato básico passa a ser o de uma força exclusivamente voluntária, diversificada em missões, crescentemente diversificada em expressão e ethos e com maior permeabilidade face à sociedade civil. (Moskos *et al.*, 2000, p. 1)

A partir da experiência dos Estados Unidos e outras nações ocidentais, os autores propõem uma tipologia tricotómica para dar conta do que identificam como uma mudança histórica nas forças armadas (Quadro 1).

De um ponto de vista societal, cinco transformações fundamentais são indicadas: crescente interpenetrabilidade estrutural e cultural entre as esferas civil e militar; diminuição das diferenças internas com base no ramo, patente ou tipo de função; mudança de missões de guerra para missões que não podem ser definidas como militares num sentido tradicional; crescente utilização das forças militares em operações internacionais legitimadas por entidades que estão para além do Estado-Nação e finalmente, internacionalização das próprias forças armadas.

³⁷ A forma como o conceito «pós-moderno» é utilizado neste texto está pouco relacionada com as conceções académicas gerais do pós-modernismo. Os autores reconhecem que existe provavelmente uma área de sobreposição: a predição do relativismo cultural e a rutura das linhas tradicionais de demarcação entre a sociedade civil e a instituição militar. Eles apontam que “o quadro de análise (...) não é de todo pós-moderno” e até que os editores e alguns autores dos capítulos do livro são “ortodoxos positivistas” (Moskos *et al.*, 2000). Neste sentido, existe um alongamento concetual que pode causar mais confusão que clarificação da tendência descrita. Para uma crítica da mudança de paradigma identificada, ver Booth *et al.*, 2001.

Quadro 1 – Forças Armadas nas Três Eras

Eras	Moderna (Pré-Guerra Fria) 1900-1945	Moderna Avançada (Guerra Fria) 1945-1990	Pós-moderna (Pós-Guerra Fria) Desde 1990
Perceção de ameaças	Invasão do exterior	Guerra nuclear	Sub-nacional (ex. violência étnica, terrorismo)
Estrutura das forças	Exércitos de massa, conscrição	Exércitos profissionais de grande dimensão	Exércitos profissionais de pequena dimensão
Missão principal	Defesa da pátria	Apoio a aliança	Novas missões (ex. manutenção da paz, humanitárias)
Perfil dominante do militar profissional	Líder de combate	Gestor ou técnico	Militar-administrador; militar-académico
Atitude pública face às forças armadas	Apoio	Ambivalente	Indiferente
Relações com a comunicação social	Internalizadas	Manipuladas	Cortejadas
Pessoal civil	Componente mínima	Componente média	Componente significativa
Papel das mulheres	Corpos separados ou excluídas	Integração parcial	Integração total
Esposas e famílias militares	Parte integral	Envolvimento parcial	Afastadas
Homossexuais nas Forças Armadas	Punidos	Excluídos	Aceites
Objeção de consciência	Limitada ou proibida	Habitualmente permitida	Subsumida no serviço civil

Fonte: Moskos *et al.*, 2000, p. 15.

Três grandes características foram identificadas como definidoras do novo tipo de missões. Primeiro, a sua complexidade e indefinição: a experiência demonstrou que este tipo de missões é consideravelmente imprevisível no que se refere ao seu âmbito territorial assim como às suas regras de empenhamento específicas (Lipson, 2010); segundo, visto que as forças armadas se tornaram multinacionais em vários graus e formas, para atingir a desejada eficácia, os líderes militares devem procurar resolver problemas

de interoperabilidade, “incluindo não apenas tecnologia e equipamentos, mas também um conjunto de aspetos de cariz cultural resultantes da cooperação entre formações que trabalham sob distintas políticas nacionais” (Dandeker, 1998, p. 85); terceiro, devido à crescente interação entre as dimensões militares e as dimensões de política local e internacional, as forças armadas tornaram-se também multifuncionais. A necessidade de interação com um conjunto variado de atores políticos e sociais desafiou a prática e entendimento tradicional da profissão militar.

O problema é que, tal como Dandeker o colocou há mais de uma década, continuando porém a descrever tendências atuais,

as mudanças que provêm do contexto estratégico externo e da estrutura social interna não estão a ocorrer sequencialmente mas em simultâneo. Enquanto as forças armadas na maioria dos países industriais sofreram cortes profundos e reestruturações no seu formato organizacional, está a ser pedido aos militares que estejam preparados para uma variedade de missões que incluem operações de apoio à paz assim como operações tradicionais. (*Ibidem*)

Todas estas alterações promoveram o debate sobre a melhor forma de ajustar a cultura militar tradicional, focada na condução da guerra e no *ethos* do guerreiro (que, em si mesmo, é partilhado de forma diferente por setores distintos da organização) com os requisitos dos novos ambientes operacionais das missões internacionais (Britt e Adler, 2003; Soeters e Van der Meulen, 2007; Soeters e Manigart, 2008; Febbraro *et al.*, 2008).

A literatura sociológica sobre operações de paz, nomeadamente a que emergiu da experiência americana, demonstrou um padrão ambivalente relativamente às atitudes e perceções dos militares no que se refere a este tipo de missões. Uma variedade de estudos centrou-se na distinção fundamental entre a definição tradicional das missões das Forças Armadas e a que caracteriza os novos contextos sociais e operacionais das operações de paz. Neste último quadro, parece ser muito mais difícil identificar claramente tanto o sentido que os militares atribuem à sua participação como

as consequências possíveis em termos da ideologia organizacional das forças armadas (Moskos e Miller, 1995). Para além da sua ambiguidade, os resultados empíricos têm também sido paradoxais. Enquanto os inquéritos a militares americanos ao longo dos últimos vinte anos revelaram a existência de sérias dificuldades na adaptação às novas missões — conduzindo a questionamentos como “Os militares detestam operações de paz?” (Miller, 1997), noutros países, como Itália (Isernia e Lanzieri, 1999, p. 188) ou Portugal (Carreiras, 2010), o padrão oposto foi identificado.

Uma das primeiras investigações sistemáticas nesta área foi realizada por David e Mady Segal no *Multinational Forces and Observers — MFO* no Sinai. O seu trabalho centrou-se na forma como os militares do exército norte-americano se adaptaram à missão (Segal e Segal, 1997). Uma das conclusões do estudo foi a de que as operações de paz não eram consideradas uma tarefa militar específica, mas antes uma atividade que requeria aptidões específicas que só os militares tinham, tais como a obediência e a disciplina. Este resultado replicou os obtidos por Moskos durante a UNFICYP no Chipre, designadamente a sua conclusão de que para os militares, “as operações de paz não são uma tarefa para militares mas só estes a podem realizar” (Moskos, 1976). Neste caso, a aceitação provinha principalmente do reconhecimento de que a missão refletia os interesses nacionais e não tanto a legitimação das instituições e políticas transnacionais.

Contudo, os resultados obtidos por Segal e Segal apontam também numa direção diferente. Enquanto, por um lado, os militares demonstraram maior internacionalismo, por outro lado revelaram-se mais céticos relativamente à pertinência do seu papel em operações de paz. No final da missão, os níveis de satisfação eram mais baixos e a avaliação relativa à necessidade de competências militares na realização de operações de paz era mais pessimista. Chamando a atenção para as experiências prévias dos militares, que forneciam um quadro comparativo para avaliar experiências recentes, os autores avançaram com uma possível explicação para a atitude observada: os militares americanos tenderiam a contrastar o carácter rotineiro das tarefas das operações de paz com operações anteriores de intensidade mais alta, e não com o dia a dia na caserna.

Outros estudos têm analisado esta questão focando-se explicitamente na relação entre concepções de profissionalismo militar e a atitude relativa às missões de paz, sublinhando a dualidade ou continuidade entre o papel tradicional do soldado e o papel de *peacekeeper*. Este elemento esteve no centro da investigação realizada por Miller e Moskos (1995) às tropas americanas na Somália, durante a missão *Restore Hope*, das NU. Os autores identificaram duas estratégias fundamentais utilizadas pelos militares para lidar com a incongruência entre as motivações/expectativas humanitárias iniciais e a desilusão causada pelo tipo de tarefas que tinham que ser realizadas, assim como a hostilidade da população: a *estratégia guerreira* e a *estratégia humanitária*. A utilização da primeira estratégia visava a construção do sentido de missão através da definição de um inimigo, neste caso através de uma imagem estereotipada e negativa da população. Pelo contrário, a segunda estratégia baseava-se na tentativa de explicar o comportamento agressivo da população estabelecendo uma distinção clara entre o clã guerreiro e as populações necessitadas (mulheres, crianças e refugiados). Uma das conclusões do estudo foi a de que militares negros, mulheres e aqueles que trabalhavam em especialidades de apoio tinham maior propensão para adotar uma *estratégia humanitária* e comportavam-se de uma forma menos agressiva para com a população local.

Com o objetivo de identificar as características fundamentais da ideologia organizacional dos militares italianos no quadro de uma sequência importante de estudos sobre *peacekeepers* durante a década de 1990³⁸, Battistelli demonstrou que as orientações valorativas se tornam cruciais em situações incertas e por vezes ambíguas, como as que caracterizam os contextos das operações de paz. Segundo esta perspetiva, todas as reorientações nas missões exigem uma redefinição cultural similar para que os membros da organização possam adaptar o seu comportamento de acordo com as tarefas que lhe são pedidas. Nas forças armadas, uma mediação deve, pois, ser estabelecida entre a ideologia fundamental

³⁸ Estes estudos foram realizados de 1993 em diante pelo *Archivio Disarmo*, um *think-tank* importante sediado em Roma e dirigido por Fabrizio Battistelli. Os resultados deste trabalho foram publicados por Battistelli (1996 e 1997) e Ammendola (1999).

da organização militar (a imagem do soldado como um especialista em violência e a lógica binária entre amigo/inimigo) e aquela que guia a atividade operacional nas missões de paz (Battistelli, 1999). Observando a forma como os militares italianos executavam essa mediação, Galantino e Ricotta (1999) propuseram amplificar a polaridade *guerreiros vs. humanitários*, sublinhando a existência, entre os militares italianos, de um quadro de identificação que inclui, para além destes tipos polares, outros dois perfis: o de militares *sedentários* — ligados à organização por razões instrumentais — e um quarto grupo mais heterogêneo de *centralistas*, aparentemente em busca de estabilidade, incorporando elementos da ideologia tradicional da organização e as novas dimensões operacionais das missões de paz.

Da mesma forma, numa investigação sobre a experiência austríaca de preparação de *peacekeepers*, Kernic (1999) sublinhou a diversidade de motivações e valores dos militares nas missões de internacionais de paz e concluiu que “diferentes tipos de missões de paz requerem diferentes tipos de treino e, correspondentemente, diferentes tipos de militares para cumprir a missão” (Kernic, 1999, p. 113).

Uma pesquisa semelhante, sobre a motivação e autoimagem entre *peacekeepers* alemães, revelou também a diversidade dos modelos que emergem de experiências concretas. Maren Tomforde (2005) identificou cinco tipos principais de militares com diferentes autoimagens:

- (1) o ‘ajudante em uniforme’ cuja mentalidade é mais apropriada para a paz que para o combate;
- (2) o ‘líder e educador’ cuja autoimagem é mais orientada para a organização militar e ‘tarefas militares tradicionais’ de treino para combate, do que para interação com a sociedade civil;
- (3) o ‘carreirista’ que vê as forças armadas em geral e as missões de paz em particular como uma oportunidade de carreira;
- (4) o ‘guerreiro aventureiro’ cujo principal objetivo reside na aventura e novas experiências; e o
- (5) ‘guerreiro masculino’ que está principalmente orientado para o combate com uma imagem masculina forte. (Tomforde, 2005, p. 585)

Segundo Tomforde, estas imagens estariam relacionadas com o ambiente social e as convicções ideológicas dos militares e não apenas com o seu estatuto de combate ou a relação que desenvolveram no seio das suas unidades. Logo, a autora concluiu que “as ações dos militares durante as missões só podem ser compreendidas quando as influências sociais e políticas que os afetam (...) são também consideradas (*Ibidem*).

Mais recentemente, vários outros estudos incidiram sobre as motivações dos soldados em missões de paz (Juvan e Vuga, 2011; Stabell, 2012), a forma como a autoimagem dos militares influencia a sua conduta operacional (Hedlund e Soeters, 2010) e o papel que concepções contrastantes sobre o ambiente operacional da missão explicam o desempenho em diferentes contingentes nacionais (Ruffa, 2014).

Não obstante a diversidade dos estudos existentes, a possibilidade de generalização dos resultados exige prudência, visto que não apenas existem condições muito diferenciadas a nível doméstico e internacional mas, como Isernia e Lanzieri acertadamente assinalaram, “as condições específicas de cada missão — o seu interesse, emoção ou rotina — influenciam decisivamente a construção social das missões de paz e revelam a natureza *ad hoc* de cada experiência (...)” (Isernia e Lanzieri, 1999, p. 203). Mas aquilo que todos os estudos incontornavelmente assinalaram é o facto de o envolvimento em missões de paz ter um impacto na identidade militar assim como nos modelos de profissionalismo subjacentes.

A participação militar portuguesa em missões internacionais de paz

Antecedentes históricos e enquadramento estatístico

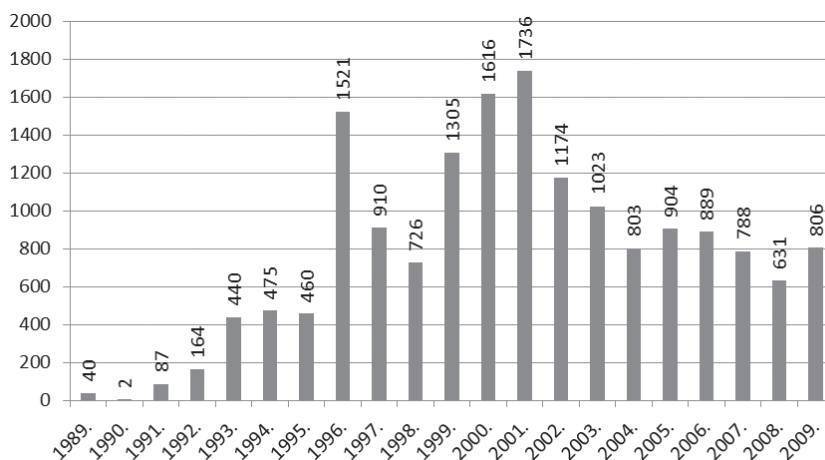
Embora as Forças Armadas Portuguesas tivessem já estado representadas de forma modesta em operações das Nações Unidas, especialmente em Angola e Moçambique³⁹, foi a presença de um contingente português

³⁹ Observadores militares portugueses fizeram parte de várias missões das NU, mas de forma limitada: UNOGIL no Líbano, em 1958; na Namíbia em 1989; na ONOMUZ em Moçambique; UNAVEM II, UNAVEM III e MONUA em Angola.

na Bósnia em 1996, que assinalou uma inflexão real de política neste domínio. Nesse ano, as chamadas *novas missões* representaram perto de metade das despesas militares operacionais (46%) e aproximadamente 12% do orçamento de defesa. A experiência da Bósnia demonstrou um aumento da consciencialização pública, militar e política e de apoio à participação dos militares portugueses em operações de paz (Vasconcelos, 1999; Sousa, 1999; Carreiras, 1999), e iniciou uma presença continuada das Forças Armadas Portuguesas em missões internacionais.

A evolução do número de militares destacados mostra alguma variação, entre poucas centenas e quase 2000 militares anualmente, com dois picos de relevo: 1996 (1521 militares), coincidindo com a missão IFOR na Bósnia e UNAVEM em Angola, e 2001 (1736 militares), com a presença simultânea de contingentes na Bósnia, Kosovo e Timor-Leste.

Gráfico 1 – Pessoal militar português em operações internacionais de paz (1989-2009)



Fontes: UAL, 2005 (dados para o período de 1989-2004); Teixeira, 2009 (dados para o período de 2005-2009)⁴⁰.

⁴⁰ No momento em que se escreve este texto não haviam sido publicados nos Anuários Estatísticos da Defesa Nacional dados posteriores a 2009.

De um ponto de vista geográfico, as missões internacionais tiveram lugar sobretudo na Europa (Balcãs) mas também no Médio Oriente, África (principalmente Angola e Moçambique) e Timor-Leste. Por exemplo, em 2001 — o ano quantitativamente mais relevante — as Forças Armadas Portuguesas empregaram 1736 militares em operações de paz conduzidas sob o auspício da OTAN na Bósnia (SFOR), Kosovo (KFOR), Macedónia (FYROM), Afeganistão (ISAF), e das NU em Timor-Leste (UNTAET/UNMISSET).⁴¹ Em junho de 2012, 455 militares estavam envolvidos em três cenários principais: Líbano (UNIFIL – 136); Kosovo (KFOR – 162) e Afeganistão (ISAF – 157).

Embora os números brutos sejam modestos, a presença de tropas portuguesas tem sido constante e altamente significativa: durante as duas últimas décadas, Portugal esteve entre os 15 maiores contribuintes relativos e foi um dos maiores contribuintes europeus para operações das NU (Viana, 2002; Branco *et al.*, 2010). Em comparação com outras forças no terreno, as baixas têm sido limitadas. Por exemplo, entre 1992 e 2002, dez militares faleceram, tendo estas mortes acontecido principalmente em acidentes de trânsito. Para alguns analistas, o nível relativamente reduzido de baixas e o seu contexto podem contribuir para explicar o sucesso percebido destas missões em largos setores da sociedade portuguesa.

No entanto, em 2012, a saída do Líbano foi anunciada e os fundos disponíveis para as missões foram reduzidos de 75 milhões [de euros] (2011) para 50 milhões, quase metade da quantia despendida em 2001. Entretanto, o Ministro da Defesa sublinhou em várias ocasiões a necessidade de reforçar o papel das forças armadas no apoio a missões de apoio de âmbito interno. Em novembro de 2013, o número de militares destacados havia sido reduzido para 402, concentrado em duas missões principais (ISAF – 199; KFOR – 186) e novos cortes orçamentais foram anunciados. Em março de 2014 o número total de militares destacados era de 324⁴².

Considerando o cenário dramático de crise económica global que conduziu a um pedido de resgate do país em 2011, e à necessidade de compromisso

⁴¹ Informação disponível no Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2002 (MDN, 2002).

⁴² Dados obtidos no *site* do EMGFA em <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/mapa>.

com medidas económicas e financeiras rígidas impostas pelos credores, a participação em missões internacionais continuará provavelmente a decrescer. Na conclusão deste capítulo argumenta-se que, se continuado, este desinvestimento material e simbólico terá consequências visíveis na orientação estratégica, objetivos e identidades das forças armadas e dos seus militares. Por outras palavras, conduzirá pelo menos à perda parcial de uma recentemente reforçada legitimidade. Esta hipótese é baseada na ideia, sublinhada na maior parte da literatura sobre operações de paz, de que um imperativo chave para a paz internacional e as operações de estabilização é o da sua legitimação (Gow e Dandeker, 1995). Este é um processo que se desenvolve a vários níveis, incluindo a comunidade internacional, o país de origem das forças militares, o grupo de *peacekeepers* e o contexto local (Battistelli, 1999). Para fundamentar o argumento acima enunciado, é assim importante examinar o significado e lugar conferidos às missões internacionais a diversos níveis analíticos. Por razões de clareza, esse escrutínio será efetuado em dois blocos principais: o nível macro das relações civis-militares (política e discurso de defesa nacional, organização militar e opinião pública), e o nível micro dos valores e identidades profissionais dos militares.

Missões internacionais e a legitimidade das forças armadas: o nível das relações civis-militares

A nível das orientações estratégicas, as missões militares internacionais tornaram-se um elemento central da política de defesa nacional portuguesa. Até um certo ponto, elas têm vindo a suprir aquilo que alguns designaram por *vácuo estratégico* na política de defesa portuguesa (Santos, 2001, 2012), tornando-se um relevante instrumento da política externa e de projeção internacional do país. Tanto o discurso político quanto os instrumentos legais refletem esta centralidade.

Embora se ouçam vozes críticas relativamente à ausência de políticas de defesa claras, assinalando o supostamente excessivo leque de missões

militares, o caráter *ad hoc* dos processos de decisão relativamente ao uso das forças armadas (Santos, 2001, p. 185) ou a desadequação de enquadramentos legais (Pinto, 2002, p. 185), as missões internacionais tornaram-se uma área cada vez mais importante para a ação militar e para a política externa. A necessidade de possuir um sistema de forças capaz de satisfazer os compromissos portugueses na OTAN e UE, assim como de assegurar a participação em missões de paz multinacionais, fora já identificada como um objetivo no Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 1994.

A participação de Portugal nas missões de paz da IFOR e SFOR na Bósnia-Herzegovina em 1996 foi crucial para a consolidação desta orientação estratégica. Esta foi a primeira vez que as Forças Armadas Portuguesas intervieram em território europeu após a Primeira Guerra Mundial. Até aqui, mesmo apoiando de forma clara as políticas económicas e monetárias da UE, as autoridades portuguesas haviam sido muito cautelosas relativamente a avanços na política europeia de defesa. Dominava, entre algumas elites, uma visão «atlanticista» do interesse nacional e da política de alianças, sendo ainda visível uma atitude de algum isolacionismo e defesa da neutralidade, segundo alguns analistas profundamente enraizada na cultura política do país. Tal foi evidente durante a Guerra do Golfo em 1991 quando o governo recorreu ao conceito de «estado não-beligerante» para justificar a falta de um envolvimento mais direto no conflito. No entanto, a partir de 1996, as posições começaram a alterar-se, no sentido de uma participação mais clara nas missões militares do pós-Guerra Fria.

Em 2001, o *Livro Branco da Defesa Nacional* sublinhava a importância das novas missões, colocando-as ao mesmo nível das missões definidas constitucionalmente, tais como a defesa territorial e a segurança coletiva: “Cumulativamente, [o sistema de forças] deverá garantir a disponibilidade de forças e meios necessários para o empenhamento nos cenários da nova conflitualidade, em missões de apoio à paz, de gestão de crises e humanitárias” (MDN, 2001).

A revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, de 2003, promoveu também, de forma mais clara, a participação militar portuguesa em missões internacionais, um aspeto que continuou a ser enfatizado pelos líderes políticos. Por exemplo, durante uma entrevista em 2005,

o Ministro da Defesa e posteriormente Ministro dos Negócios Estrangeiros, Luís Amado, sublinhou o facto de que as missões-chave das Forças Armadas Portuguesas eram aquelas que estavam relacionadas com os compromissos internacionais e o apoio à política externa no quadro da OTAN e da UE. De acordo com a sua perspectiva, a capacidade de fortalecer a identidade política de Portugal enquanto Estado soberano advinha da sua participação “nas novas fronteiras em que se resolve a segurança do país no quadro da segurança regional (...). Para isso, precisamos de passar de uma visão, em certos setores, ainda muito estática e muito territorial das FA, para uma outra com configuração dinâmica, flexível, de reação rápida e projeção de força, de interoperabilidade e de ação conjunta”.⁴³

Cinco anos depois, o documento estratégico do Ministério da Defesa Nacional — *Diretiva Ministerial para a Defesa, 2010* — conformava esta perspectiva:

Portugal continuará a participar em missões que consubstanciem o princípio de que a segurança nacional não se materializa apenas junto das fronteiras geográficas nacionais, sendo que o contributo para a edificação de uma segurança alargada se baseia num esforço internacional no qual Portugal deverá desempenhar o seu papel. A participação nacional neste conceito alargado de segurança com FND, perante situações adversas e populações inseguras, tem contribuído largamente para o prestígio, afirmação e credibilidade nacionais. (Diretiva Ministerial da Defesa, Despacho n.º 7769/2010)

Em 2013, foi aprovado um novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional⁴⁴. O documento, muito mais abrangente que o anterior, continuava a afirmar que a contribuição portuguesa para a segurança internacional se realizaria principalmente através da participação em operações de paz, como uma das principais missões das forças armadas, com o propósito do reconhecimento

⁴³ Entrevista ao jornal *Expresso* de 4 de junho de 2005.

⁴⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013.

do país como coprodutor de segurança internacional. Desta forma, não é surpreendente que as orientações políticas e a tomada de decisão a este respeito tenham sido desenvolvidas dentro de um quadro de largo consenso político.

Ao nível organizacional, a crescente relevância das operações internacionais de paz entre as atribuições das forças armadas exigiu significativos ajustamentos em termos de recursos humanos, equipamento e treino. Desde 1996 que todas as academias militares e escolas introduziram no seu currículo módulos relacionados com formação e conduta em operações de apoio à paz. Adicionalmente, as missões internacionais têm mobilizado grande parte dos recursos das forças armadas e tornaram-se uma fonte de prestígio e legitimação para a organização. Documentos oficiais bem como informação proveniente de inquéritos sociológicos e entrevistas confirmam a disponibilidade e vontade de envolvimento internacional dos militares, bem como o facto de estas missões se terem vindo a constituir como uma fonte importante de realização profissional.

Já em 1989, um inquérito conduzido entre um grupo representativo de oficiais dos três ramos das forças armadas mostrou que os mesmos estavam dispostos a participar internacionalmente, nomeadamente no quadro das operações das NU e OTAN (Carrilho, 1994, p. 153-154). Mais de vinte anos depois, em 2010, um inquérito *on-line* a oficiais e sargentos dos três ramos das Forças Armadas Portuguesas⁴⁵, replicou conclusões semelhantes relativamente à disponibilidade para participar em missões internacionais e à sua legitimidade. A participação na produção de segurança à escala global foi aqui claramente entendida como uma característica definidora e um traço distintivo das forças armadas (Carreiras, 2011).

Da mesma forma, a opinião pública acolheu favoravelmente a participação nacional em missões de paz. Embora tenham sido registadas flutuações na opinião pública durante a primeira metade dos anos 1990, em 1996 quase dois terços dos portugueses apoiavam o envolvimento do país em missões

⁴⁵ Este inquérito *on-line* foi realizado entre setembro e novembro de 2010 no quadro do projeto financiado pela FCT, “As Forças Armadas Portuguesas após a Guerra Fria” (Projeto PTDC/SDE/70916/2006), desenvolvido pelo CIES-IUL. O número total de participações foi de 1302 (385 da Marinha, 539 do Exército e 300 da Força Aérea; 655 eram oficiais e 569 sargentos).

internacionais, principalmente as que se desenrolavam em antigas colónias (Angola, Moçambique e Timor-Leste). Embora nessa altura apenas 45% da população apoiasse a participação na IFOR, 68,8% considerou que essa presença de militares portugueses contribuía para aumentar o prestígio internacional do país (Carrilho, 1998, p. 23-31).

Um inquérito à opinião pública, realizado em 1999, mostrou que as atitudes positivas se mantinham, com mais de dois terços dos inquiridos a considerar que as missões internacionais contribuía para simultaneamente ampliar o prestígio do país e a eficácia das forças armadas. Esta correlação era mais óbvia entre homens de baixas qualificações e de estratos sociais mais baixos (Matos e Bacalhau, 2001, p. 119-126).

A sequência de inquéritos disponíveis durante a década de 1990 foi abruptamente interrompida na década seguinte. Apenas dez anos depois, em 2009, foi conduzido outro inquérito sobre defesa e as forças armadas que incluiu o tópico das missões internacionais (Carreiras, 2009). Os resultados demonstraram a existência, entre os portugueses, de falta de conhecimento, interesse e informação acerca das forças armadas mas também um apoio expressivo a uma diversidade de missões (incluindo a tradicional defesa territorial, prevenção do terrorismo, missões de paz e uma variedade de missões humanitárias não militares). O inquérito confirmou ainda a tendência anterior da opinião pública: após uma participação internacional permanente de mais de uma década em missões de paz, e na ausência de baixas significativas entre os militares, os portugueses continuaram a demonstrar o seu apoio a estas missões. Numa escala de 1-10 (10 = concordo plenamente), a resposta média à questão «Concorda com a participação das forças armadas portuguesas em operações internacionais de paz?» foi de 7.8. Neste caso, não existiram correlações estatísticas significativas relativamente ao sexo, idade ou qualificações, o que sugere um aumento do consenso sobre o tema. Deste modo, tal como em outros países, a previsão de um crescimento relativo da indiferença⁴⁶ não pare-

⁴⁶ O modelo «pós-moderno» das relações civil-militares identificou um aumento da indiferença como uma das maiores tendências na opinião pública relativamente às forças armadas (Moskos *et al.*, 2000). Ver Quadro 1 acima.

ce caracterizar adequadamente as atitudes dos portugueses em relação à instituição militar. Pelo contrário, inquéritos nacionais demonstraram que a ambivalência da opinião pública neste domínio parece ter dado lugar a um efetivo (ainda que possivelmente temporário) apoio. A participação em missões internacionais foi um elemento chave neste processo.

E que sabemos sobre as atitudes dos militares? Como reagiram eles a estas novas tarefas e até que ponto incorporaram uma mentalidade expedicionária?

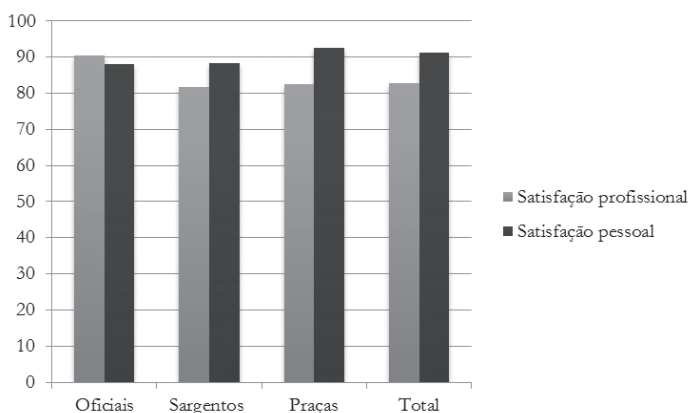
Valores e atitudes dos militares portugueses em relação às missões internacionais

Embora insuficientes, dados sociológicos de vários inquéritos conduzidos a militares portugueses em missões de paz desde meados dos anos 1990 são uma boa fonte de informação em relação às atitudes para com as missões internacionais (Carreiras, 2010). O primeiro inquérito realizado neste âmbito foi conduzido entre os participantes nas missões da IFOR e SFOR na Bósnia-Herzegovina em 1997-1998.⁴⁷ Uma das principais conclusões deste estudo foi a de que, embora existissem problemas de comunicação e várias outras dificuldades (nomeadamente a distância e deficiente comunicação com as famílias e equipamento limitado), a participação na missão foi uma experiência extremamente gratificante para os militares portugueses. Não só avaliaram positivamente as várias dimensões da sua presença na Bósnia, como reconheceram a legitimidade da decisão do governo em participar. Além disso, as missões interna-

⁴⁷ Este inquérito foi dirigido por Helena Carreiras no quadro de um projeto de pesquisa do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI). Foi realizado entre outubro de 1997 e janeiro de 1998 a todos os 1093 militares portugueses que, até aquele momento, tinham estado envolvidos nas missões da IFOR e SFOR na Bósnia-Herzegovina. Com pequenas alterações, o questionário utilizado no caso português foi semelhante ao desenvolvido por uma equipa supervisionada por F. Battistelli num estudo do contingente italiano da IFOR em 1997 (Ammendola, 1999). A maioria dos militares inquiridos provinham de unidades operacionais do Exército (500 de um batalhão de infantaria mecanizada e 517 da brigada aerotransportada); os restantes vinte e dois pertenciam ao Comando Operacional da Força Aérea.

cionais de apoio à paz foram identificadas como tão relevantes quanto as mais tradicionais missões das forças armadas, tais como a missão de defesa do território ou outras tarefas humanitárias e de apoio em caso de catástrofe. Os níveis de satisfação foram na generalidade muito elevados independentemente do posto, tanto na esfera pessoal (91,3%) como na profissional (82,9%) (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Inquérito IFOR/SFOR, 1996 – Satisfação após o fim da missão, por posto (%)



Quando questionados acerca da utilidade da missão para a população da Bósnia, 93,6% dos inquiridos consideraram que fora útil ou muito útil, mais de 90% declararam que gostariam de participar em futuras missões internacionais e identificaram a oportunidade de participar em missões de paz como uma das mais agradáveis características da vida militar.

Estes resultados são ainda mais significativos se pesados em relação aos níveis de satisfação relativamente à atividade militar em geral. Se a satisfação profissional global fosse igualmente elevada, os resultados relativos a esta missão em particular não seriam especialmente salientes. No entanto, quando questionados sobre a existência de motivos de descontentamento com a vida militar, 80% dos inquiridos responderam positivamente, contra apenas 9,1% que partilharam a visão oposta. E embora tal seja verdade para todos os postos, quanto mais alto o escalão, mais os militares declararam

existirem motivos de descontentamento: 96,4% dos oficiais, 89,5% dos sargentos e 75,1% das praças.

Outro indicador da capacidade dos militares em lidar com o ambiente desafiador das missões de paz é o relacionamento com as populações locais. Embora, no geral, apenas um grupo limitado tenha a oportunidade de contatar direta e sistematicamente com os habitantes das áreas da missão, o relacionamento com as populações locais pode ser considerado como uma medida da capacidade de os *peacekeepers* se ajustarem a este novo tipo de situação, constituindo assim um indicador relevante do sucesso das missões de paz. Esta é uma questão que tem impacto não só na eficácia imediata da missão, mas também na identidade institucional das forças armadas nestes novos cenários. Ao longo do questionário, vários indicadores revelaram uma avaliação positiva desta dimensão da vida na Bósnia. Quando questionados acerca da qualidade da sua relação com a população local, 81,8% dos inquiridos declararam ser boa ou muito boa, demonstrando uma imagem globalmente positiva dos vários grupos étnicos presentes.

O aumento da visibilidade pública das forças armadas, a par com o reconhecimento social do seu papel, pareceu ter produzido um idêntico aumento na autoestima e satisfação profissional entre os militares. A promoção internacional e a visibilidade das Forças Armadas Portuguesas foram até entendidas como um dos objetivos da participação portuguesa por uma percentagem significativa dos respondentes.

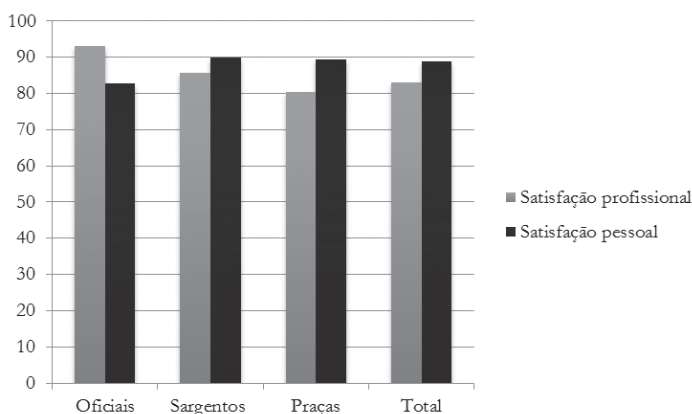
Uma variedade de outros indicadores, produzidos em contexto da avaliação institucional de diferentes contingentes em missões internacionais, realizada pelo CPAE (Centro de Psicologia Aplicada do Exército), confirmaram esta orientação positiva, mesmo quando vários elementos de conflito e dilemas organizacionais foram identificados (Carreiras, 2010).

Mais recentemente, outro inquérito sociológico foi realizado em 2009, no quadro do estudo de um batalhão português da KFOR (*Kosovo Force*).⁴⁸ Também neste caso, os resultados do inquérito pós-missão mostraram que a

⁴⁸ Pesquisa realizada no contexto do projeto de investigação «As Forças Armadas Portuguesas após a Guerra Fria» (Projeto PTDC/SDE/70916/2006), realizado entre 2007 e 2011 no CIES-IUL e financiado pela FCT.

esmagadora maioria dos militares envolvidos concordou com a participação portuguesa em missões internacionais de apoio à paz (99,3%), considerou que estas estão entre as missões mais apropriadas para as forças armadas (98,8%) e mais de 80% mostraram-se satisfeitos ou muito satisfeitos com a missão (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Inquérito KFOR, 2009. Satisfação após o fim da missão, por posto (%)



Notavelmente, a possibilidade de participação em missões internacionais foi considerada como uma das principais motivações para integrar as forças armadas, juntamente com o objetivo «servir o meu país» (89,8%), embora com diferenças consideráveis por posto, com as praças a sublinhar este aspeto em percentagens mais elevadas (93%) que os sargentos (87,5%) ou oficiais (69,6%).

Tal como nos inquéritos anteriores da IFOR/SFOR, as missões internacionais foram consideradas como um dos aspetos mais apreciados da vida militar (96,5%) e uma grande percentagem de inquiridos (78%) gostaria de participar em futuras missões, mas agora independentemente da localização (51,9%) ou ainda preferencialmente em África (22%).

Dados qualitativos de doze entrevistas aprofundadas realizadas durante o trabalho de campo no Kosovo, demonstraram também um padrão de

atitudes que foi descrito noutros casos como *Cosmopolitismo ao Rés-do-Chão* (Silva, 2006; Carreiras, 2012), um conceito intimamente relacionado com a noção de mentalidade expedicionária, envolvendo princípios humanitários e cosmopolitas na condução de operações militares, interoperabilidade cultural, competências de negociação, empatia ou a capacidade de adaptação em ambientes operacionais diferentes (Furst e Kummel, 2011; Shields, 2011). Uma análise de conteúdo das entrevistas sublinhou a construção de uma autoimagem universalista do militar português, baseada em supostas características culturais específicas e do qual as citações seguintes são exemplo:

(...) nós portugueses vamos a qualquer sitio, eu posso não falar inglês, mas se eu tiver de retirar dividendos de alguma pessoa que só fale inglês, eu, por gestos, consigo retirar a informação que quero, consigo falar, consigo comunicar, é o hábito do português. Nós conseguimos, nós entramos ... (...) (Sargento Chefe, Kosovo, junho de 2009)

nesse aspeto somos uns brilhantes mediadores, brilhantes mensageiros, independentemente das forças que estão opostas; e somos muito utilizados para isso, na tentativa de aproximar... Isso foi notório quer no Kosovo, quer no Afeganistão. O utilizar, “entre aspas”, os portugueses para num simples convívio conseguir reunir elementos oficiais de várias nações... Nós éramos muito utilizados para isso. (Major, Kosovo, junho de 2009)

... é tipicamente a forma de estar Portuguesa, os nossos homens chegam ao terreno e com muita facilidade as pessoas abrem-lhes as portas (...) com eles falam abertamente sem grandes problemas (...) enquanto que noutras forças (...) aquele contacto é mais difícil, muito mais complicado. Não há essa liberdade de sociabilizar, de interagir e de estar mais próximo das pessoas. (Capitão, Kosovo, junho de 2009)

Mesmo que esta definição da identidade possa constituir mais uma projeção simbólica que uma reflexão objetiva de práticas cosmopolitas, ela tem também sido frequentemente utilizada nos níveis político e estratégico para

promover a posição portuguesa nas intervenções internacionais. Diferentes dirigentes políticos e militares têm, durante as duas últimas décadas, elogiado igualmente as características humanas dos militares portugueses, as quais confeririam aos nossos *peacekeepers* uma vantagem comparativa. Três exemplos, de diferentes momentos no tempo, ilustram esta realidade:

A capacidade nacional de relacionamento com outros povos e com outras culturas, demonstrada no passado, tem de continuar a ser uma realidade actual e pode constituir um instrumento privilegiado das nossas relações externas, quer sejam levadas a cabo pela diplomacia, quer no espaço dos contactos entre as políticas de defesa ou no âmbito das possibilidades da instituição militar. [Fernando Nogueira, Ministro da Defesa, 1995] (Nogueira, 1995, p. 118)

A atuação dos nossos militares tem vindo a ser notada pela forma muito humana e solidária de lidar com as populações, bem como pela enorme capacidade de adaptação a todas as situações, dando significado concreto à ligação afectiva que une os portugueses àquele território [i.e. Timor] [Silva Viegas, Chefe do Estado-Maior do Exército, 2001] (Viegas, 2001).

Os nossos militares souberam demonstrar qualidades humanas. É a “estratégia do sorriso”, como lhe chamou um general português. É marca distintiva das forças portuguesas nas novas missões de paz. Essa capacidade para criar uma relação de proximidade, visível nos projetos desenvolvidos junto das comunidades locais, representa uma vantagem comparativa, decisiva nos processos de reconstrução do Estado. [Nuno Severiano Teixeira, Ministro da Defesa, 2009] (Teixeira, 2009, p. 123).

Finalmente, os resultados dos inquéritos *on-line* acima referidos a oficiais e sargentos das Forças Armadas Portuguesas em 2010⁴⁹ revelaram um

⁴⁹ Inquérito realizado no âmbito do projeto de investigação «As Forças Armadas Portuguesas após a Guerra Fria» (Projeto PTDC/SDE/70916/2006, realizado entre 2007 e 2011 no CIES-IUL e financiado pela FCT.

acordo significativo com o envolvimento das Forças Armadas Portuguesas em missões internacionais de apoio à paz (valor médio de 8,99 numa escala de 1-10) e com a ideia de que estas missões são das mais apropriadas para as forças armadas (valor médio de 8,43 numa escala de 1-10). Adicionalmente, quando questionados se as Forças Armadas Portuguesas deveriam priorizar a participação em missões internacionais ou em missões mais tradicionais de defesa do território, as opiniões dividem-se, mas uma pequena maioria opta pela primeira possibilidade (48,1%), contra 44,8% que escolheu a segunda. O Quadro 2 mostra a distribuição, por ramo e posto, sublinhando o facto de que esta escolha foi predominantemente feita por oficiais e pessoal do exército.

Quadro 2 – Missão prioritária das Forças Armadas por ramo e posto (%)

	Ramo			Posto	
	Marinha	Exército	Força Aérea	Oficiais	Sargentos
As Forças Armadas Portuguesas deviam priorizar a participação em missões internacionais	48,1	58,7	38,8	59,1	42,3
As Forças Armadas Portuguesas deviam priorizar a defesa territorial	47,9	39,6	58,6	38,8	54,6
Sem opinião	4,0	1,7	2,6	2,1	3,1
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Carreiras, 2010.

Em conclusão, todos os dados disponíveis sobre as atitudes dos militares indicam que mais do que meras experiências adicionais, as missões internacionais vieram ocupar uma função central na construção da identidade e profissionalismo militar. A perceção do propósito das forças armadas e da profissão militar parece agora exigir uma referência explícita às missões militares internacionais, especialmente as operações de apoio à paz.

Nota conclusiva: o preço do desinvestimento

Se a interpretação acima proposta sobre o significado e lugar das missões militares internacionais para as Forças Armadas Portuguesas é plausível — e os dados empíricos parecem apoiá-la — é possível que a perda de relevância dessas missões venha a ter implicações nos vários níveis acima escrutinados. O que se segue é um breve exercício prospetivo, baseado nas tendências identificadas e nos dados disponíveis.

Ao nível político-estratégico, a orientação da política de defesa nacional para a produção de segurança internacional irá provavelmente contrair-se, se não a nível discursivo, certamente na prática, no número de missões, meios financeiros, materiais e recursos humanos mobilizados para estas tarefas. Independentemente dos requisitos de conceitos como *Pooling and Sharing*⁵⁰ da UE ou *Smart-Defense*⁵¹ da OTAN, que sublinham a necessidade de otimizar e partilhar a utilização de recursos coletivos, quando se vivem as consequências de uma grave crise económica e severas medidas de austeridade são implementadas, é virtualmente impossível ter mais do que uma modesta contribuição para o conjunto. Esta situação gera desafios reais à capacidade dos estrategas e *policy makers* em equilibrarem considerações normativas e pragmáticas na definição das opções militares. Se a centralidade das missões internacionais no discurso da política de defesa será substituída por uma orientação mais conservadora privilegiando missões de soberania tradicionais e a crescente utilização das forças armadas em funções domésticas, é ainda pouco claro; se esta última hipótese se verificar, novos argumentos terão de ser encontrados para justificar as opções políticas. Em qualquer caso, restrições materiais, mais do que opções políticas claras, parecem determinar a política de defesa nacional no futuro próximo.

Ao nível organizacional, as forças armadas deverão lidar com o paradoxo de ter-se organizado — pelo menos no seu núcleo mais operacional — no sentido de participar internacionalmente e de se ter desenvolvido

⁵⁰ <http://www.eda.europa.eu/aboutus/whatwedo/pooling-and-sharing>, acedido a 25 de abril de 2014.

⁵¹ <http://www.nato.int/cps/en/natolive/78125.htm>, acedido a 25 de abril de 2014.

nalguns setores uma mentalidade expedicionária (*expeditionary mindset*), e a escassez de missões que poderá realizar. Da mesma forma, os esforços na educação e treino de pessoal militar orientados para a participação em missões internacionais terão provavelmente que ser reconsiderados. Além disso, se as missões internacionais vieram conferir legitimidade adicional à instituição, o seu decréscimo acarretará a erosão de uma fonte de prestígio e reconhecimento, com consequências do ponto de vista da visibilidade pública e credibilidade internacional.

No que diz respeito à opinião pública e às relações entre a sociedade e as forças armadas, um eclipse (ou esbatimento) das frequentemente designadas «novas missões» em termos de visibilidade pública poderá contribuir para aumentar a distância entre forças armadas e sociedade (*civil-military gap*), aprofundando aquilo que alguns autores descreveram como *without me attitude* (Manigart, 1996; Van der Meulen, 2003), ou seja, o apoio à instituição mas a partir de uma distância segura, que dispense o envolvimento direto do próprio ou de membros da sua família. Existem, no entanto, outras variáveis que podem afetar a opinião pública. Se as tarefas domésticas se tornarem mais relevantes, a visibilidade das forças armadas pode aumentar, mas também os conflitos entre esta instituição e outras agências previamente responsáveis por estas tarefas, afetadas pela condição económica geral do país e a alta taxa de desemprego.

Finalmente, um reajustamento ao nível da identidade e cultura profissional dos militares não parece poder ser um processo «indolor». Se a participação em missões internacionais se transformou numa fonte de identidade e sentido, a sua descontinuidade poderá afetar níveis de afiliação internacional e motivação. Num contexto de recursos limitados e de uma aparente falta de caminhos alternativos, existe, assim, um preço a pagar pelo desinvestimento em missões internacionais. Se a participação parece ser excessivamente cara, a retração também envolve um custo em termos de legitimidade, «moral» e motivação, com impacto no ambiente organizacional geral das forças armadas, confrontadas, aliás, com outros não menos relevantes desafios. A consciência dos possíveis custos envolvidos é, em qualquer caso, crucial, em análises que visem preparar as Forças Armadas Portuguesas para o futuro.

Bibliografia

- AMMENDOLA, Teresa (org.) — *Missione in Bosnia. Le Caratteristiche Sociologiche dei Militari Italiani*. Milano: Franco Angeli, 1999.
- BATTISTELLI, Fabrizio — *Soldati. Sociologia Dei Militari Italiani Nell'Era Del Peace-Keeping*. Milano: Franco Angeli, 1996.
- . Peacekeeping and the Postmodern Soldier. *Armed Forces and Society*. Vol. 23, n.º 3 (1997), p. 467-84.
- . Introduzione. L'ambiente fuzzy e il soldato-terzo. In Teresa Ammendola, *Missione in Bosnia. Le Caratteristiche Sociologiche dei Militari Italiani*. Milano: Franco Angeli, 1999.
- BRANCO, Carlos; GARCIA, Francisco P.; PEREIRA, Carlos S. — *Portugal e as Operações de Paz. Uma visão multidimensional*. Lisboa: Prefácio, 2010.
- BOËNE, Bernard; DANDEKER, Christopher (org.). *Les Armées en Europe*. Paris: La Découverte, 1998.
- BOOTH, B.; KESTNBAUM, Meyer; SEGAL, David R. — Are post-cold war militaries postmodern?. *Armed Forces and Society*, vol. 27, n.º 3 (2001), p. 319-342.
- BRITT, Thomas W.; ADLER, Amy B. (eds.) — *The Psychology of the Peacekeeper. Lessons from the Field*. Westport, CT, Praeger, 2003.
- CALLAGHAN, Jean; KERNIC, Franz (org.) — *Armed Forces and International Security. Global Trends and Issues*. Munster: LitVerlag, 2003.
- CARREIRAS, Helena — *Mulheres nas Forças Armadas Portuguesas*. Lisboa: Cosmos, 1997.
- . Soldados sem inimigos? Um olhar sociológico sobre os militares Portugueses em missões de paz, in Branco, *et al.* (eds.), Portugal e as Operações de Paz. Uma visão multidimensional. Lisboa, Prefácio, 2010. p.459-494.
- . O Que Pensam os Militares Portugueses do Peacekeeping?, *Estratégia*. N.º 14 (1999), p. 65-95.
- . *Gender and the Military. Women in the Armed Forces of Western Democracies*. London: Routledge, 2006.
- . Soldados sem inimigos? Um olhar sociológico sobre os militares Portugueses em missões de paz. In *Portugal e as Operações de Paz. Uma visão multidimensional*, C. Branco, F. P. Garcia e C. S. Pereira (org.). Lisboa: Prefácio, 2009. p. 459-494.

- . *Inquérito a Oficiais e Sargentos das Forças Armadas Portuguesas, Relatório de Pesquisa*. Lisboa: CIES-IUL, 2010.
- . *The Portuguese Armed Forces after the Cold War. Final Research Report*. Lisboa: CIES-IUL, 2011.
- . ‘Ground-floor cosmopolitanism’: Portuguese soldiers and cultural interoperability in peacekeeping, comunicação apresentada na *RCO1 interim Conference “The Military, Soldiers, Politics and Society”*. Eslovénia, 8-12 julho, 2012.
- CARRILHO, Maria — *Democracia e Defesa: Sociedade, Política e Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: D. Quixote, 1994.
- . *Portugal no contexto internacional. Opinião pública, defesa e segurança*. Lisboa: Cosmos/IDN, 1998.
- CONSELHO DE MINISTROS — *Resolução n.º 19/2013*. D.R., II Série — n.º 67. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 5 de abril 2013.
- DANDEKER, Christopher — Les Réponses aux Défis. In *Les Armées en Europe*, B. Boëne e C. Dandeker (org.). Paris: La Découverte, 1998.
- EMGFA — Mapa de Missões [Acedido a 20 de mar. 2014]. Disponível na Internet: <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/mapa>.
- ENTREVISTA. Capitão. Kosovo: Pristina, junho de 2009.
- ENTREVISTA. Sargento-chefe. Kosovo: Pristina, junho de 2009.
- ENTREVISTA. Major. Kosovo: Pristina, junho de 2009.
- EUROPEAN DEFENCE AGENCY — *European Defense Cooperation — Pooling and Sharing* [Acedido a 25 de abr. 2014]. Disponível na Internet: <http://www.eda.europa.eu/aboutus/whatwedo/pooling-and-sharing>.
- FEBBRARO, Angela; MCKEE, Brian; RIEDEL, Sharon (eds.) — *Multinational Military Operations and Intercultural Factors*. Paris: RTO Technical Report, NATO, 2008.
- FURST, Henrik; KUMMEL, Gerhard (org.) — *Core Values and the Expeditionary Mindset: Armed Forces in Metamorphosis*. Baden-Baden: Nomos, 2011.
- GALANTINO, M.G.; RICOTTA, G. — Il guerriero e l’umanitario. L’ideologia del militare e la sfida del peacekeeping. In Teresa Ammendola (ed), *Missione in Bosnia. Le Caratteristiche Sociologiche dei Militari Italiani*. Milano: Franco Angeli, 1999.
- GOW, James; DANDEKER, Christopher — Peace-Support Operations: The Problem of Legitimation. *The World Today*. Vol. 51, n.º 8–9 (1995).

- HEDLUND, Erik, SOETERS, Joseph — Reflections on Swedish Peacekeepers – Self-image and Dilemmas of Peacekeeping, *International Peacekeeping*. Vol. 17, n.º 3 (2010), p. 408-414.
- ISERNIA, Pierangelo; LANZIERI, Gianpaolo — I Soldati Italiani Amano il Peacekeeping? Un Modelo delle Determinanti della Sodisfazione per le Missioni di Pace. In *Missione in Bosnia. Le Charateristiche Sociologiche dei Militari Italiani*, T. Ammendola (org.). Milano: Franco Angeli, 1999, p. 191-237.
- JUVAN, Jelena; VUGA, Janja — What Motivates Slovenian ‘Peacekeepers’?, *International Peacekeeping*. Vol.18, n.º 1 (2011), p. 96-109.
- KERNIC, Franz — The soldier and the task: Austria’s experience of preparing peacekeepers. *International Peacekeeping*. Vol. 6, n.º 3 (1999), p. 113-128.
- LIPSON, Michael — Performance under ambiguity: International organization performance in UN peacekeeping, *The Review of International Organizations*. Vol. 5, n.º 3 (2010), p. 249-284.
- MANIGART, Philippe (org.) — *Future Roles, Missions and Structures of the Armed Forces in the New World Order: The Public View*. New York: Nova Science Publishers, 1996.
- MATOS, Luís S.; BACALHAU, Mário — *As Forças Armadas em tempo de mudança, Uma sondagem à opinião pública nas vésperas do século XXI*. Lisboa: Cosmos/IDN, 2001.
- MDN — *Livro Branco da Defesa Nacional*. Lisboa: MDN, 2001.
- . *Anuário Estatístico da Defesa Nacional*. Lisboa: MDN, 2001-2009.
- . *Despacho n.º 7769/2010*. D.R. – II Série, n.º 86, 4 de maio 2010.
- MILLER, Laura L.; MOSKOS, Charles — Humanitarians or Warriors?: Race, Gender, and Combat Status in Operation Restore Hope”, *Armed Forces & Society*. Vol. 21, n.º 4 (1995), p. 615-637.
- MILLER, Laura — Do Soldiers Hate Peacekeeping? The Case of Preventive Diplomacy Operations in Macedonia. *Armed Forces and Society*. Los Angeles: UCLA. Vol. 23, n.º 3 (1997), p. 415-50.
- MOSKOS, Charles — *Peace Soldiers*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.
- . From Institution to Occupation: Trends in Military Organization. *Armed Forces and Society*. EUA: Northwestern University. Vol. 4, n.º 1 (1977), p. 41-50.

- . Institutional/Ocupational Trends in the Armed Forces: an Update. *Armed Forces and Society*. EUA: Northwestern University. Vol. 12, n.º 3 (1986), p. 377-82.
- . *Soldiers and Sociology*. EUA: Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences, 1988.
- .; WOOD, Frank (org.) — *The Military, More Than Just a Job?*. Washington, D.C.: Pergamon-Brassey's, 1988.
- .; BURK, James — The Postmodern Military. In *The Military in New Times: Adapting Armed Forces to a Turbulent World*, J. Burk (org.). Boulder: Westview Press, 1994, p. 141-62.
- .; MILLER, Laura — Humanitarians or Warriors? Race, gender and combat status in operation Restore Hope. *Armed Forces and Society*. Vol. 21, n.º 4 (1995), p. 615-637.
- .; WILLIAMS, Jay e SEGAL, David R. (org.) — *The Postmodern Military. Armed Forces After the Cold War*. New York: Oxford University Press, 2000.
- NATO — NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION — *Smart Defence* [Acedido a 25 abr. 2014]. Disponível na Internet: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/78125.htm>.
- NOGUEIRA, J. F. — *A Política de Defesa Nacional*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional, 1995.
- PASTOR, Quesada — Apresentação na Conferência *Contribuir para a Paz no Mundo: Portugal do Líbano ao Afeganistão*. Porto: IDN, 16 fevereiro 2011.
- PINTO, Luís V. — Segurança e Defesa: a Esfera Comunitária e a Esfera Nacional. *Estratégia*. N.º 16 (2002), p. 179-87.
- RUFFA, Chiara — What Peacekeepers Think and Do: An Exploratory Study of French, Ghanaian, Italian, and South Korean Armies in the United Nations Interim Force in Lebanon. *Armed Forces & Society*. Vol. 40, n.º 2, (2014), p. 199-225.
- SANTOS, Loureiro dos — *Segurança e Defesa na Viragem do Milénio*. Lisboa: Europa-América, 2001.
- . *Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: FFMS, 2012.
- SHIELDS, Patricia — An American Perspective on 21st Century Expeditionary Mindset and Core Values: A review of the Literature. In *Core Values and the Expeditionary Mindset: Armed Forces in Metamorphosis*, H. Furst e G. Kummel (org.). Baden-Baden: Nomos, 2011. p. 17-34.

- SILVA, Augusto — *A Sociologia e o Debate Público*. Porto: Afrontamento, 2006.
- SOETERS, Joseph; VAN DER MEULEN, Jan — *Cultural Diversity in the Armed Forces: An International Comparison*. London: Routledge, 2007.
- .; MANIGART, Philippe (eds.) — *Military Cooperation in Multinational Peace Operations. Managing Cultural Diversity and Crisis Response*. New York: Routledge, 2008.
- .; TRESCH, Tibor — *Towards Cultural Integration in Multinational Peace Operations*. *Defence Studies*. Vol. 10, n.º 01-02 (2010), p. 272-87.
- SOUSA, Teresa de — *A Imprensa Portuguesa e o Conflito na Bósnia: os Meses Decisivos*. *Estratégia*. N.º 14 (1999), p. 97-103.
- STABELL, Yvonne — *What Motivates Norwegian Soldiers to Participate in International Operations? An Analysis of the Norwegian Contribution to Afghanistan*. Peace and Conflict Studies Department of Political Science, University of Oslo, 2012. Master's Thesis.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano — *Contributos para uma Política de Defesa*. Lisboa: MDN, 2009.
- TOMFORDE, Maren — *Motivation and self-image among German peacekeepers*. *International Peacekeeping*. Vol. 12, n.º 4 (2005), p. 576-585.
- UAL — *Janus 2005. A Guerra e a Paz nos nossos dias*. Lisboa: Ed Público/UAL, 2005.
- VAN DER MEULEN, Jan — *The Netherlands: The Final Professionalization of the Military*. In *The Postmodern Military. Armed Forces After the Cold War*, C. Moskos; C. Williams e D. Segal (org.). New York: Oxford University Press, 2000. p. 101-120.
- . *Public Opinion and the role of the media*. In *Armed Forces and International Security. Global Trends and Issues*, J. Callaghan e F. Kernic (org.). Munster: LitVerlag, 2003. p. 299-302.
- VASCONCELOS, Álvaro — *A Europeização da Política de Defesa*. *Estratégia*. N.º 14 (1999), p. 7-19.
- VIANA, Vitor Rodrigues — *Segurança Coletiva. A ONU e as Operações de Apoio à Paz*. Lisboa: IDN, 2002.
- VIEGAS, J. M. Silva — *Discurso do General Chefe do Estado-Maior do Exército – Dia do Exército*. Lisboa, 2001.

(Página deixada propositadamente em branco)

CARLOS MORGADO BRAZ
carlos.morgadobraz@gmail.com

A PARTICIPAÇÃO MILITAR PORTUGUESA EM TIMOR-LESTE E O IMPACTO NAS DINÂMICAS INFORMAIS DA RECONSTRUÇÃO DA PAZ

RESUMO

As intervenções em nome da paz evoluíram consideravelmente ao longo do tempo especialmente com o fim da matriz bipolar, o que fez surgir novas expectativas em torno do ideal de segurança coletiva. Contudo, estas intervenções quando associadas ao exercício de autodeterminação dos povos e à tônica depositada nas crises humanitárias têm provocado uma mutação nos próprios conceitos de autodeterminação e de integridade territorial dos Estados. O imperativo marcadamente humanitário que está na sua gênese e que moralmente o justifica, transforma-o em dever tácito de intervenção. Daí que, em resultado da indignação provocada por algumas situações particularmente dramáticas, da sua repercussão através de órgãos de comunicação e organizações internacionais, se tenha desencadeado no sentido de garantir que tais situações não ficassem fora do alcance da ação internacional – Timor-Leste – foi exemplo disso. Somente a partir de meados de 1980, depois de um longo período de quase total esquecimento por parte da comunidade internacional, Timor-Leste começa lentamente a afirmar-se como um problema sério a carecer de solução. Diante do enorme custo e dificuldade que foi apoiar logisticamente uma força militar a tão longa distância, Portugal esteve presente com um importante efetivo na componente militar da missão de paz. Além de se distinguir das restantes forças multinacionais, soube operacionalizar a questão da articulação das tarefas decorrentes da sua missão com as dinâmicas informais do relacionamento com os atores locais e a população. Este modelo provou ser estruturante na afirmação da presença militar portuguesa, bem como no impacto paulatinamente construído que teve na consolidação da paz.

Palavras-chave: Manutenção de paz; Componente Militar; Timor-Leste

PORTUGUESE MILITARY PARTICIPATION IN PEACEKEEPING AND THE INFORMAL DYNAMICS OF PEACE RECONSTRUCTION IN TIMOR-LESTE

ABSTRACT

Interventions in the name of peace have changed considerably over time especially with the end of the bipolar rivalry, giving rise to new expectations around the ideal of collective security. The markedly humanitarian imperative in its genesis and its moral justifications, turn it into a tacit duty of intervention. Hence, as a result of the negative reactions caused by some particularly dramatic situations, measures have been taken in order to ensure that such situations do not stay beyond the reach of international action; Timor-Leste was an example of this. Only from the mid-1980s, after a long period of almost total neglect by the international community, Timor-Leste started slowly to be read as a serious problem without an easy solution. Given the enormous cost and difficulty that framed the logistical support to a military force at such a long distance, Portugal was present with an important effective in terms of its contribution to the military component of the peace mission. In addition, to distinguish Portuguese forces from other multinational forces, a fact that has been highlighted relates to how the Portuguese contingent rendered operational the inter-connections resulting from the tasks arising from its mission with the informal dynamics of the relationship with the local actors and the population. The model developed proved to be structural in the affirmation of the Portuguese military presence, as well as regarding the impact that gradually was built with consequences in the process of peace consolidation.

Keywords: Peacekeeping; military component; Timor-Leste

CAPÍTULO 5

A PARTICIPAÇÃO MILITAR PORTUGUESA EM TIMOR-LESTE E O IMPACTO NAS DINÂMICAS INFORMAIS DA RECONSTRUÇÃO DA PAZ

Carlos Morgado Braz

Introdução

As intervenções em nome da paz evoluíram consideravelmente ao longo do tempo especialmente com o fim da matriz bipolar, o que fez surgir novas expectativas em torno do ideal de segurança coletiva. Sustentado por meio de ações coercitivas baseadas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o propósito das operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) foi redirecionado para apoiar a solução e o término de conflitos sobretudo de natureza intraestatal, pelo que a importância crescente do modelo onusiano enquanto estratégia de intervenção pacífica, tem vindo a aumentar o seu potencial e a contribuir para uma cultura de segurança internacional mais flexível e estável (Freire e Lopes, 2009, p. 6).

Para fazer face a essa realidade, tais operações caracterizam-se por uma forma de intervenção não-violenta, voluntária, executada com

o consentimento das partes interessadas e revestidas de absoluta imparcialidade. Contudo, quando associadas ao exercício de autodeterminação dos povos e à tónica depositada nas crises humanitárias, têm provocado uma mutação nos próprios conceitos de autodeterminação e de integridade territorial dos Estados. Esta questão surge quando estamos perante um quadro dentro do qual a ação de combate a violações em larga escala de direitos humanos tem-se deparado, tanto por razões de facto — a gravidade das violações e a dimensão do problema —, como por razões de ordem jurídica —, designadamente as disposições da Carta onde o convencionalizado princípio da *não intervenção* nos assuntos internos dos Estados, tem sido gradualmente mitigado pelo direito de ingerência.

O imperativo marcadamente humanitário que está na sua génese e que moralmente o justifica, transforma-o em dever tácito de intervenção. Daí que, em resultado da indignação provocada por algumas situações particularmente dramáticas e da sua repercussão através de órgãos de comunicação e organizações internacionais, e se tenha desencadeado no sentido de garantir que tais situações não ficassem fora do alcance da ação internacional — Timor-Leste foi exemplo disso.

A partir de meados de 1980, Timor, depois de um longo período de quase total esquecimento por parte da comunidade internacional, começa lentamente a afirmar-se como um problema sério a carecer de solução. Segundo Gomes (2010, p. 78), conseguiu-se uma mudança de perceção sobre o problema timorense por causa de três acontecimentos ocorridos nos anos noventa: a reportagem do jornalista australiano Steve Cox⁵², que deu a conhecer ao mundo imagens dramáticas no cemitério de Santa Cruz, a prisão e julgamento de Xanana Gusmão, e a atribuição do Prémio Nobel da Paz a D. Ximenes Belo e a Ramos-Horta em dezembro de 1996.

⁵² Em *Generations of resistance: East Timor*, Steve Cox ilustra a realidade da ocupação Indonésia e o horror de eventos tais como o massacre de Santa Cruz de 1991. As suas fotografias desmascararam a propaganda do governo indonésio e forneceram as provas sobre as violações de direitos humanos infligidos ao povo timorense [<http://www.ci.uc.pt/timor/stc1.htm>].

Podemos situar a questão da internacionalização de Timor-Leste em vários momentos da sua história. Não tendo Portugal, em 1974 quando se dá a mudança de regime, força e vontade para dar voz às populações dos territórios ultramarinos, no verão de 1999 acabou por ser invadido por uma onda de emoção perante os dramáticos acontecimentos vividos em Timor-Leste. Diante do enorme custo e dificuldade que foi apoiar logisticamente uma força militar a tão longa distância, Portugal esteve presente, com um importante efetivo na componente militar da missão de paz que procurou contribuir para a criação de um ambiente seguro no território e permitir que se chegasse à independência.

Como sabemos, a intervenção internacional sob a tutela das Nações Unidas teve sucesso, mas a necessidade precipitada que houve em transferir a governação do país para os timorenses não foi adequada à implementação das estratégias de saída e fez emergir as cisões, os descontentamentos, as ambições, as [velhas] tensões e, por fim, o ressurgimento da violência. Apesar de existir atualmente alguma acalmia em relação à exaltação ideológica, aos antagonismos e às tensões sociais, a propensão cultural para a violência continua a existir e deverá manter-se no futuro se não forem «atacados» os [crónicos] problemas socioeconómicos e as [sempre existentes] lutas de poder. Por isso, é muito provável que Timor-Leste seja mais do que um modelo para futuras operações de construção de Estados da ONU e venha a constituir um *case study* relativo ao desempenho de um papel crescente tanto na segurança regional asiática como no palco político internacional. Em todo o caso, e mesmo sendo ainda relativamente cedo para medir e quantificar este sucesso, é inegável que foi o ator “ONU” que legitimou o desígnio de independência timorense.

O paradigma do multilateralismo e a participação militar portuguesa: o conceito de força de quadrícula⁵³

A entrada em Timor-Leste da componente militar portuguesa decorreu durante a Fase III⁵⁴ da missão proclamada pela Resolução n.º 1272/99 do Conselho de Segurança da Nações Unidas (CSNU). Esta fase destinava-se à manutenção da paz imposta nas fases anteriores durante a *International Force for East Timor* (INTERFET), para garantia da segurança, estabilidade e condições materiais necessárias à transição para a independência, tendo sido definidos como principais objetivos: o estabelecimento de uma administração efetiva; o apoio ao desenvolvimento de uma função pública que garantisse os serviços públicos básicos; a prestação e coordenação de uma assistência humanitária de emergência; o apoio na construção das capacidades locais para governo próprio, onde estavam incluídas a realização de eleições livres e justas para essas capacidades; a assistência no estabelecimento das condições essenciais a um desenvolvimento sustentável; e o estabelecimento e manutenção da lei e da segurança interna.

Portugal contribuiu para a componente militar da *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) com um Contingente Nacional para Timor (CNT) proveniente do Sistema de Forças Nacional (SFN), com composição conjunta⁵⁵. Inicialmente com um efetivo de 766 militares,

⁵³ A organização e a articulação do Exército nos teatros de operações de Angola, Guiné e Moçambique teve de adaptar-se às características da guerra de guerrilhas, que se desenvolvia em superfície, com os adversários espalhados no seio da população e não frente a frente, como aconteciam na guerra convencional, e cujo objetivo era a conquista das populações e não a posse de uma dada posição no terreno. Surgiu assim a necessidade de dispor de um conjunto de forças dispersas por todo o território de uma forma geral, divididos em setores com as unidades a ocuparem determinadas zonas, destinadas a guarnecê-lo e a estabelecer e manter o contacto com a população - as forças de quadrícula. Foi num dispositivo de quadrícula que assentou a organização da componente militar portuguesa durante a missão da ONU em Timor-Leste.

⁵⁴ Esta fase materializou a transição do comando das operações da INTERFET para a UNTAET e decorreu até 28 de fevereiro de 1999 (Branco, 2009: 89-90).

⁵⁵ Este comando, que integrava elementos dos três ramos das forças armadas, destinava-se a potenciar a presença militar portuguesa atendendo à especificidade das operações conduzidas pela ONU, cujos procedimentos e cadeia de comando eram diferentes das operações sob a tutela da OTAN. Tinha como principais tarefas coordenar o emprego das forças portuguesas, assegurando a sua ligação com o comando da PKF, efetuar o acompanhamento

a projeção do CNT iniciou-se a 29 de janeiro de 2000, com o deslocamento de um grupo avançado constituído por cinco militares. Para além das tarefas de índole operacional, este grupo tinha como objetivo estabelecer as linhas gerais do futuro apoio logístico à força militar e planear a sua integração, em coordenação com o comando da INTERFET e da UNTAET.

A componente militar da UNTAET, a *Peacekeeping Force* (PKF), tinha cerca de 8000 militares, dos quais 1700 australianos, 900 tailandeses, 715 jordanos, 680 neozelandeses, 609 filipinos, 546 bengalis e 444 sul coreanos. O Brasil, Canadá, Chile, Dinamarca, Egito, República das Fiji, França, Irlanda, Quênia, Nepal, Noruega, Paquistão e Singapura tinham também forças militares mas em menor representatividade. O contingente português representou sempre uma fração muito significativa do número total da componente militar da operação de manutenção de paz, tendo o seu peso relativo no total da força aumentado de 15%, durante a UNTAET, para cerca de 31%, na *United Nations Mission of Support in East Timor* (UNMISSET), envolvendo nesta data 522 de um total de 1744 efetivos, o que correspondia ao maior contingente militar presente e, curiosamente, superior ao australiano (314 efetivos).

A PKF encontrou uma situação em Timor-Leste que lhe exigiu não apenas um papel ativo no campo da segurança, mas também um esforço no apoio à reconstrução. As principais ameaças vinham da parte de grupos de jovens radicais que se deslocam nas áreas urbanas com grande facilidade e também de antigos membros das milícias pró-indonésias que se infiltravam a partir da parte ocidental da ilha, onde muitos se refugiaram.

Neste cenário, o dispositivo territorial da PKF durante a missão da UNTAET assentou em quatro setores: Este, Central, Oeste e outro no enclave de Oecussi-Ambeno. O comando do setor Oeste foi atribuído à Austrália e tinha uma área de responsabilidade definida pelos distritos de Cova Lima e de Bobonaro. Era constituído por duas unidades de escalão Batalhão:

das operações militares e humanitárias, reportando os assuntos de “interesse nacional” a Portugal. Recebeu ainda a responsabilidade de relacionamento com a imprensa local, e os aspetos de natureza legal e financeira de âmbito nacional e o planeamento de evacuação de cidadãos nacionais presentes em território timorense (*ibidem*).

uma sob comando neozelandês (NZBATT), com tropas das Fiji, Singapura e Irlanda, e outra, um Batalhão australiano (AUSBATT).

O setor Central ficou atribuído a Portugal e compreendia seis distritos: Díli, incluindo a ilha de Ataúro, Liquicá, Ermera, Aileu, Ainaro e Manufahi. A responsabilidade primária pelo distrito de Ermera coube a uma Companhia queniana (KENCET) que dependia operacionalmente de Portugal, e os restantes distritos couberam ao Batalhão português (PORBATT). Neste setor habitava cerca de metade da população, num total de 446.666 eleitores recenseados durante a UNAMET (A/54/654) dos registados em todo o território.

O setor Este ficou sob o comando tailandês e era composto por um Batalhão filipino (PHILLBATT), um Batalhão tailandês (THAIBATT) e um Batalhão sul coreano (ROKBATT), tendo a seu cargo a responsabilidade dos distritos de Manatuto, Baucau, Viqueque, e o de Lautém, respetivamente. O enclave de Oecussi-Ambeno ficou à responsabilidade de um contingente jordano (JORBATT).

Com base nesse dispositivo, o PORBATT teve também de realizar operações *não militares* em apoio das autoridades administrativas, e de desenvolver uma intensa atividade de pesquisa de informações, fator chave para o sucesso da missão de paz e de importância vital em ambiente pós-conflito, dada a fluidez de movimentos de pequenos grupos de milícias armados junto à zona de fronteira, que se dedicavam a ações de contrabando.

A melhor forma que a componente militar encontrou para mitigar os resquícios da influência das milícias foi basear o seu *modus operandi* numa intensa ação de presença militar, assente num sistema de quadrícula, em que o PORBATT dividiu o setor Central em áreas de atribuição de missão de escalão companhia, criando assim uma malha que cobria todo o setor que estava à sua responsabilidade. Este sistema de forças compreendeu as unidades de intervenção — as companhias de atiradores, companhia de fuzileiros e esquadrão de reconhecimento, e unidades de apoio⁵⁶.

⁵⁶ Este dispositivo era complementado com um sistema de informações integrado e coordenado, obtido à custa de unidades de *Human Intelligence* (HUMINT). As fontes de HUMINT não são necessariamente apenas agentes envolvidos em ações clandestinas ou secretas, normalmente são pessoas que fornecem as informações e que podem ser neutras, amigas ou hostis.

Este sucesso adveio, conseqüentemente, da capacidade de transformação das suas subunidades, uma vez que permitiram que no campo da segurança, a situação se mantivesse controlada, garantindo assim à UNTAET as condições necessárias para a sua resolução no campo político. Também importa referir que com este conceito garantia-se uma presença efetiva, permitindo também materializar um conjunto de ações de ajuda humanitária e de apoio às populações. Genericamente, as tarefas então desenvolvidas pela componente militar portuguesa, essencialmente operacionalizadas pelo PORBATT, foram-lhes atribuídas pelo comando da PKF, de que faziam parte: o patrulhamento de reconhecimento e segurança em áreas remotas, em conjugação com atividades no âmbito do *Civil-Military Affairs* (CMA); a monitorização das atividades políticas desenvolvidas; a assistência médica à população local; a realização de operações conjuntas com unidades de outros setores, com a Polícia Civil das Nações Unidas (CIVPOL) e serviço de fronteiras; e a realização de patrulhas marítimas na costa sul da área de responsabilidade do setor.

Em Timor-Leste, dadas as condições climatéricas naturais e o mau estado de conservação das habitações, dos esgotos, das águas pluviais entre tantas outras carências, proliferavam muitas doenças, com destaque para a malária, o paludismo, a tuberculose, o dengue e as doenças das vias respiratórias. Por outro lado, para o agravamento desta situação, e duma forma generalizada, os postos de saúde eram muito escassos e os poucos que existiam ou não estavam guardados por pessoal qualificado ou tinham sido destruídos. Assim, uma das prioridades que as Nações Unidas incumbiram à componente militar, foi a assistência médica às populações, razão pela qual, os médicos das unidades militares participavam ativamente nas patrulhas deslocando-se a zonas muitas vezes remotas e sem acesso por estrada, para prestarem cuidados de saúde primários à população. Em algumas situações, realizavam campanhas de vacinação em apoio a Organizações Não Governamentais (ONG) locais. De realçar, por exemplo nesta área da saúde, que a componente militar, mesmo com meios económicos muito limitados para estas ações, procurava, no seu setor, colmatar parte das enormes carências com que se deparava.

O PORBATT era constituído por um Comando e Estado-Maior e inicialmente por duas Companhias de Atiradores (CA), uma Companhia de Comando e Serviços (CCS), um Esquadrão de Reconhecimento (ERec) e um Destacamento de Engenharia (DestEng). Mais tarde foi reforçado com uma Companhia de Fuzileiros da Armada (CFuz). Para além das responsabilidades operacionais, ainda tinha que manter uma estreita ligação com a CIVPOL no reforço da Lei e da Ordem, com a *East Timor Transitional Administration* (ETTA) e com a administração local, tendo além dessas tarefas de garantir uma segurança aos pontos sensíveis de Díli (local de reabastecimento de água, heliporto, aeroporto de Comoro, hospital militar e o centro de trânsito de retornados). Era ainda responsável por ter em *stand-by*, um efetivo de pelotão (30 militares), e uma força de reação rápida de escalão Companhia como reservas operacionais do comandante da PKF.

A missão da UNTAET tinha sido inicialmente estabelecida por um período de um ano; contudo, a ONU, para assegurar a consolidação das medidas que se propunha implementar, acabou por prorrogar o mandato por três anos consecutivos⁵⁷. No contexto da atuação da UNTAET, apesar de focos pontuais de instabilidade — muitos deles exacerbados pelas dificuldades de vivência diária e das prioridades de construção do estado ao invés da sociedade, a 20 de maio de 2002 — Timor-Leste formalmente celebra a sua independência como país. A estrutura da componente militar portuguesa sofreu alterações significativas, tendo o PORBATT — a partir da UNTAET II — sido reforçado na sua presença com mais 140 elementos aos seus efetivos⁵⁸ já distribuídos pelos distritos da sua Área de Operações (AO).

A UNMISSET foi aprovada pela Resolução 1410 de 17 de maio de 2002, e estava mandatada para acentuar a construção institucional, sobretudo

⁵⁷ Na altura da extensão da missão da UNTAET I não foi possível obter uma consensualização entre os membros do CSNU em virtude de vários fatores, de onde os problemas relacionados com a reinserção dos antigos combatentes e as incursões das milícias indonésias, acabaram por ditar essa decisão.

⁵⁸ Com a retração do contingente sul coreano, Portugal teve de assumir a segurança dos pontos sensíveis da cidade de Díli que estavam à responsabilidade daquele país, facto que marcou a necessidade o aumento do seu efetivo.

ao nível do quadro legislativo e securitário. Para isso, tinha uma componente militar inicialmente de 5000 efetivos, uma policial de 1250 e uma componente civil, formada por cem funcionários⁵⁹ que atuava em áreas fulcrais como a das questões de género e HIV/SIDA, a de crimes graves e a de direitos humanos. A missão teve início a 20 de maio de 2002 e foi projetada para ter uma duração de doze meses, mas acabaria por ser prorrogada até 20 de maio de 2005, tendo mantido a figura do Representante Especial do Secretário-Geral.

O desempenho de funções institucionais em áreas onde a falta de especialização timorense poderia ter tido impactos negativos sobre a paz e a estabilidade do país, a administração transitória, apesar dos vários limites que enfrentou, foi transferindo as competências face à capacitação local adquirida ao longo do processo de «timorização». A 23 de abril decorreu a cerimónia de encerramento da formação do primeiro Batalhão das FALINTIL - Forças de Defesa de Timor-Leste (F-FDTL) e, à data, o dispositivo da PKF já tinha sofrido diversas alterações, entre as quais a supressão dos setores, passando, no caso do PORBATT, a depender diretamente do comandante da PKF.

A [nova] estrutura da PKF confrontava-se, no final de 2002 e início de 2003, com o grave problema das incursões de grupos de milícias indonésias que aterrorizavam as aldeias sobretudo na zona de fronteira, causando grande preocupação entre os líderes timorenses e na própria UNMISSET. A PKF lidou decisivamente com essa ameaça e, desde março de 2003, não ocorreram mais incidentes de grupos armados próximos de Timor Ocidental. Isto levou o CSNU a aprovar a resolução 1473 a 4 de abril de 2003 que operacionalizava a redução da presença militar. No entanto, importa referir que o conceito de atuação da componente militar portuguesa na sua génese manteve-se, e apenas em termos operacionais é que teve de se reorganizar num conceito de patrulhas de presença e visita, o que exigiu um esforço acrescido.

⁵⁹ O Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, reportou ao Conselho de Segurança que, com base nas avaliações feitas por peritos, os funcionários da ONU deveriam terminar “[...] a maior parte das suas atividades nas áreas de serviços essenciais e sistemas jurídicos até novembro de 2003”, altura em que o seu número será reduzido em trinta por cento” (Tradução livre do autor).

O enclave de Oecussi-Ambeno ficou, desde 22 de outubro, sem presença permanente de forças militares. Apenas se mantiveram naquele distrito os Observadores Militares das Nações Unidas (UNMO) e a Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL). O patrulhamento foi garantido por elementos da Companhia das Fiji que estavam integradas no WESTBATT. A UNMISSET procurou avançar tão rapidamente quanto foi possível com a transferência das responsabilidades operacionais para os timorenses e sem comprometer a estabilidade, as F-FDTL, em cooperação com o PORBATT, ficaram com a responsabilidade direta, em termos de presença militar, sobre o distrito de Lautém.

Tal como referido nos documentos das Nações Unidas enquadrantes da UNMISSET e expresso no conceito de operação do comandante da PKF, a população timorense constituiu o centro de gravidade do PORBATT. A concretização deste objetivo foi conseguida através da operacionalização de um conjunto de tarefas que assentaram em dois pilares fundamentais: o primeiro, no âmbito da missão operacional que compreendia as tarefas diretamente ligadas à manutenção de um ambiente estável e seguro no território, fator essencial para permitir um desenvolvimento económico e social do país; o segundo pilar, do âmbito dos assuntos civis-militares, materializou-se através de um conjunto de ações de ajuda humanitária e de apoio à população.

Assim, a missão da componente militar portuguesa que, no âmbito da UNMISSET ainda se designou por PORBATT ficou posteriormente designada como Batalhão Este (EASTBATT), na sequência da extinção do setor Central, que decorreu em duas fases: a Fase I, entre julho e novembro de 2003, e a Fase II entre dezembro de 2003 e janeiro de 2004, coincidindo, esta última, com o *downsizing* da UNMISSET. A Fase I, em termos de conceito de operação, visava contribuir para a criação de um clima de segurança na área de responsabilidade através de uma presença permanente e credível, materializada através da ocupação física de instalações e da execução de um programa de patrulhamentos de segurança motorizados e apeados. Este conceito evoluiu na Fase II para um conceito de patrulhas de presença e visita com utilização de meios aéreos. Esta [nova] metodologia de patrulhamentos diferenciava-se das anteriores essencialmente no tempo de

duração. Enquanto as patrulhas da Fase I se caracterizavam por serem de longa duração, podendo ir até três dias, as patrulhas de presença e visita duravam no máximo vinte e quatro horas, ou seja, diminuía em tempo mas aumentavam em frequência.

A área onde a componente militar portuguesa desenvolveu a sua ação, constituída pela parte central de Timor-Leste, tinha uma extensão de 7400 Km² e uma população estimada de 450000 habitantes, englobando desta feita, os distritos de Díli, Aileu, Manatuto, Manufahi, Baucau e Viqueque. Esta área à responsabilidade de Portugal representava cerca de 40% da área total do território e tinha uma densidade populacional na ordem dos 50% comparativamente aos restantes distritos. Com o início da Fase II, o enclave de Oecussi-Ambeno e o distrito de Cova Lima deixaram de ter forças permanentes da PKF, o que se traduziu numa preocupação acrescida na medida em que eram áreas de possível emprego da reserva tática do comandante da PKF que, como foi referido, era uma responsabilidade da componente militar portuguesa.

Durante a UNMISSET, Portugal ainda assumiu a chefia dos observadores militares do grupo dos UNMO tendo contribuído até maio de 2004, com três militares para o Grupo Militar de Ligação (GML) às F-FDTL. Participou igualmente com uma equipa de operações de terminal inserida na célula de controlo de movimentos da PKF. A perceção francamente positiva sobre o papel de Portugal e a sua mais-valia e eficácia na criação de condições de segurança teve um impacto não apenas ao nível multilateral mas também ao nível regional. O facto de ter sido convidado a assumir outras valências durante o cumprimento da missão pode ser interpretado como um sinal do reconhecimento desta situação.

Resumindo, esta missão foi alvo de alterações estruturantes, embora os objetivos principais se tenham mantido. Foram definidos níveis de prioridades: estabilidade, democracia e justiça, segurança pública e a aplicação da lei, segurança externa e o controlo das fronteiras. Importa também aqui destacar o envolvimento de Portugal, Brasil e Moçambique como tendo sido os únicos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) a prestarem ajuda militar e policial.

Em maio de 2005, após ter sido dado por terminado o mandato da UNMISSET, foi criada a *United Nations Office in Timor-Leste* (UNOTIL). Nesta missão organizada em duas componentes, uma de natureza policial e outra militar, o Exército português participou nesta última com conselheiros para a instrução militar.

A análise dos mandatos e as implicações na articulação da componente militar

A missão da UNAMET teve de ser constituída, ao abrigo da Resolução 1246 de 11 junho, para num prazo muito curto realizar as operações de recenseamento, a campanha eleitoral e, por fim, a consulta popular que deveria ter ocorrido a 8 de agosto. Dado o clima de insegurança e intimidação a que foi sujeita a população, não tinha sido possível até àquela data a conclusão do processo de recenseamento, razão pela qual só foi possível a realização da consulta a 30 de agosto de 1999. A participação eleitoral foi de aproximadamente 98%, dos quais 78.5% optaram pela separação da Indonésia. Com a divulgação dos resultados eleitorais, as forças Indonésias espalharam uma onda de terror que apenas terminou com a chegada a 19 de setembro de 1999 da INTERFET (Martin, 2001, p. 79-83).

Foi num contexto de destruição maciça de infraestruturas, mais de 250000 refugiados, elevado número de mortos e um vácuo de poder político que a UNTAET iniciou as suas operações por todo o território de Timor-Leste. Infelizmente, contudo, a operação começou mal. O mandato da ONU seguiu o *mainstream* da intervenção em Estados falhados, o que aumentou a tendência de controlo social e territorial. Daqui resultou que a aplicação de normas internacionais a uma sociedade sujeita a muito pouca consulta local, para a realização de tarefas multifuncionais de consolidação de uma paz abrangente, resultou inevitavelmente numa diferença de expectativas, entre os agentes externos e os timorenses.

Tendo presente as anteriores resoluções sobre a situação em Timor-Leste, em particular as resoluções 384 de 22 de dezembro de 1975, 389 de 22 de

abril de 1976, 1236 de 7 de maio de 1999, 1246 de 11 de junho de 1999, 1262 de 27 de agosto de 1999 e 1264 de 15 de setembro de 1999, o CSNU decide estabelecer, em conformidade com o relatório do Secretário-Geral, a administração transitória da ONU em Timor-Leste — a UNTAET, que tinha como principais competências as seguintes:

- Garantir a segurança e manter a lei e a ordem em todo o território de Timor-Leste;
- Estabelecer uma administração eficaz;
- Auxiliar no desenvolvimento da sociedade civil e dos serviços sociais;
- Assegurar a coordenação e a entrega de ajuda humanitária, a reabilitação e a ajuda ao desenvolvimento;
- Apoiar a capacitação de autonomia;
- Auxiliar na criação de condições para um desenvolvimento sustentável.

A UNTAET foi moldada de acordo com os *Standard Operational Procedures* (SOP) das operações de manutenção da paz, tendo sido planeada pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) que, segundo Suhrke (2001, p. 1), “tinha muito pouca experiência governativa”. Embora se tenha guiado pela necessidade de manter um controlo centralizado, minimizando os riscos de fracasso e maximizando os ganhos [visíveis] de curto prazo, ao mesmo tempo era “pressionada” para completar a operação o mais rapidamente possível e impedir desse modo o esgotamento do *budget* orçamental disponibilizado pela ONU (Gorjão, 2004, p. 1046).

Em termos operacionais, a atividade internacional estendeu-se por quatro grandes categorias operacionais — assistência, parceria, controlo e governação, ficando assumido pelas Nações Unidas uma estrutura com uma componente de administração pública, incluindo o elemento de polícia internacional, uma componente de assistência humanitária e de reabilitação de emergência, e uma componente militar, como foi referido anteriormente.

Nesta operação, a ONU desempenhou todas as competências soberanas, enquanto “cooperava” com os líderes políticos e elementos da sociedade

civil locais tendo por objetivos finais a democratização e um desenvolvimento sustentável. Por exemplo, autorizava a UNTAET a tomar todas as medidas necessárias, no desenvolvimento e desempenho das suas funções sob seu mandato. Note-se que a nomeação de um representante especial, que, como o administrador transitório, tinha o poder de promulgar novas leis e regulamentos e alterar, suspender ou revogar os existentes, mostrava ser um indicador forte da influência da Comunidade Internacional (CI) nos destinos do emergente país. O foco na construção *top-down* de um Estado democrático refletia a natureza do modelo de intervenção das Nações Unidas. Isso significava uma verdadeira capacitação a longo prazo, apoiando todos os setores da sociedade civil e implementado logo ao nível dos *sucos*⁶⁰, em oposição à rápida instituição de um governo.

No entanto, ao fim de mais de um ano desde o início das operações, a taxa de desemprego atingia os 80% e os únicos empregos disponíveis para os habitantes locais eram na UNTAET, com um salário diário de 5 dólares americanos. Gradualmente, a elite timorense chegou a um crescente consenso de que era necessário instituir a independência tão depressa quanto política e tecnicamente fosse possível (Gorjão, 2004, p. 1052).⁶¹

Nos primeiros meses, e apesar das significativas dificuldades logísticas, a UNTAET garantiu com êxito a coordenação e prestação de ajuda humanitária, muito em boa verdade com o apoio da componente militar da PKF. Se bem que tenha de facto imposto o primado da lei, não proporcionou a percepção de fazer justiça relativamente aos acontecimentos ocorridos durante 1999. A justiça é sempre uma questão proeminente na agenda política das transições para a democracia, especialmente se as violações dos direitos humanos estão ainda frescas na memória, como foi o caso em Timor-Leste.

⁶⁰ A menor divisão administrativa de Timor-Leste é o «suco», que pode ser composto por uma ou mais aldeias.

⁶¹ O sentimento geral era o de que a UNTAET não conseguira proporcionar uma governação aceitável e assim, a 22 de fevereiro de 2001, o Conselho Nacional aprovou um conjunto de recomendações sobre a transição política avançado pela Comissão Permanente para os Assuntos Políticos do Conselho. As recomendações exigiam a eleição de uma Assembleia Constituinte de oitenta e oito membros a 30 de agosto de 2001, cujo principal objetivo era a redação de uma nova constituição.

Por outro lado, a UNTAET não tratou do futuro das Forças Armadas de Libertação e Independência de Timor-Leste (FALINTIL). De facto, não sabia o que fazer com as FALINTIL. Só em março de 2000, num momento em que começavam a constituir um potencial risco de segurança pelo surgimento de alguns atos isolados de indisciplina, derivado também das péssimas condições de alojamento, é que a missão «acordou» para esta realidade. Foi necessário esperar até junho de 2000 para que a UNTAET tivesse avaliado as necessidades dos timorenses em termos de segurança e defesa, e só em setembro de 2000 é que decidiu estabelecer uma força de defesa — a F-FDTL. Este facto é particularmente significativo, porque não existe registo que ONU se tivesse envolvido em missões anteriores no levantamento de uma força de defesa de uma nação. Contudo, Austrália e Portugal assumiram apenas a responsabilidade de instruir e equipar um Batalhão de infantaria até à independência do território. A criação das F-FDTL pretendia garantir uma capacidade mínima de defesa envolvendo 1500 efetivos de forças regulares, cujo treino só estaria concluído em finais de 2003 e com 1500 reservistas.

Não obstante ter sido alcançada uma segurança estável no território, continuou a pensar-se que as milícias mais radicais pudessem continuar a constituir no futuro uma ameaça ao novo Estado soberano. No pilar da justiça, a reconciliação intratimorense foi outra importante questão não resolvida que a UNTAET deixou como legado à futura agenda política do território. Acresce que Timor-Leste tinha também de concluir o processo do regresso dos refugiados de Timor-Ocidental. Em dois anos e meio, a UNTAET mostrou-se incapaz de o completar e existiam ainda muitos refugiados no outro lado da fronteira, não obstante as autoridades políticas de Timor-Leste terem encorajado e monitorizado o regresso desses grupos e a par dos esforços necessários para convencerem a população a deixar de hostilizar os suspeitos de envolvimento nos antigos grupos políticos e milícias pró-autonomia (Gorjão, 2004, p. 1057).

A transição pacífica para a democracia de Timor-Leste foi entendida como um grande feito. De facto, sob a supervisão da UNTAET, os timorenses elegeram uma Assembleia Constituinte em 2001, redigiram uma

constituição e elegeram um presidente em abril de 2002. A 20 de maio de 2002, tornou-se um país independente.

Ainda que a UNTAET tenha proporcionado segurança e mantido a lei e a ordem, estabelecido uma administração, ajudado ao desenvolvimento dos serviços civis e sociais, garantido a coordenação e distribuição de ajuda humanitária, de reabilitação e desenvolvimento, apoiado a formação de capacidade para o autogoverno e ajudado ao estabelecimento de condições para o desenvolvimento sustentado, muito mais poderia ter sido feito — mais cedo e melhor —, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento de serviços civis e sociais, ao apoio da formação de capacidade para o autogoverno e à criação de condições para o desenvolvimento sustentável. Foi substituída, a partir de então, pela UNMISSET, especialmente encarregue de providenciar assistência às estruturas administrativas centrais críticas para a viabilidade e estabilidade política de Timor-Leste.

Esta missão foi marcada pela persistência das autoridades locais em assumirem o controlo efetivo das decisões que eram tomadas na condução dos destinos do país, tendo sido mandatada essencialmente para:

- Garantir a segurança pública através de uma polícia interina e contribuir para o desenvolvimento de um serviço de polícia de Timor-Leste;
- Contribuir para a manutenção da segurança interna e externa de Timor-Leste.

Tratava-se, portanto, de uma missão cujo registo se situava mais ao nível da segurança interna, uma vez que a integridade territorial, já *on job*, era garantida em parte pela F-FDTL. A situação no território continuou a evoluir no sentido da estabilização, não obstante o aumento da criminalidade que continuou a suscitar uma preocupação à PKF, apesar de já não ser uma das suas tarefas. As permanentes tensões políticas, a elevada taxa de desemprego e o lento progresso económico, não tinham permitido ainda garantir a estabilidade social e a segurança necessária no território. Por esse motivo, a UNMISSET considerou a segurança e estabilidade da população como «centro de gravidade» das operações a desenvolver.

No entanto, a percepção de que o governo timorense não estava a fazer progressos significativos na resolução de alguns problemas do povo timorense, como a questão dos veteranos e o desenvolvimento de um sistema judicial credível, no respeito pelos direitos humanos, constituiu um fator de instabilidade que poderia levar à agitação social com consequências imprevisíveis e com possível fragilização do governo. A agravar esta situação, com a redução do efetivo da PKF temia-se o aproveitamento por ex-milícias ou grupos armados com motivações políticas ou de carácter criminal para conduzirem atividades em Timor-Leste tendo em vista a destabilização do país através de ações intimidatórias e criminosas.

No nosso entendimento, à data, a situação no território continuava a depender em muito boa parte de fatores relacionados com o processo de reconciliação e reintegração, que não ficou consolidado na missão da UNTAET. De notar igualmente a questão do fator «multinacionalidade», que pela diversidade dos atores envolvidos próprios de uma missão da ONU, resultou em alguma(s) dificuldade(s) de coordenação e entendimento na difusão oportuna das informações, muito em boa parte devido à falta de procedimentos doutrinários comuns, nomeadamente na utilização de algumas ferramentas relacionadas com o ciclo de produção de informações para planeamento e execução das operações. Esta questão exigia grande sensibilidade porque estava orientado essencialmente para a recolha de notícias relacionadas com ações que podiam provocar instabilidade e afetar a segurança. A informação proveniente da população normalmente era pouco credível e na maior parte das vezes não era oportuna para se tomar a percepção do rumo de alguns acontecimentos.

Mas o nível de cooperação conseguido nesse ambiente multinacional com o Quartel-General da PKF, WESTBATT, e as diversas agências da UNMISSET, nomeadamente a CIVPOL, UNMO e a *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) é que permitiram a troca de informação de que resultou um trabalho integrado e constituiu uma experiência adquirida para a participação militar portuguesa.

Concluindo, a participação de Portugal nesta operação de paz teve um impacto não apenas ao nível multilateral e da imagem do país no seio das

Nações Unidas, mas também ao nível regional. No momento em que se concretiza a retirada das forças militares portuguesas que estiveram envolvidas na UNMISSET e se refletia sobre a relação futura com Timor-Leste no domínio da segurança, foi necessário ter em conta a interação entre três fatores essenciais: o teor da resolução do Conselho de Segurança sobre a continuidade da missão da ONU em Timor-Leste, a perceção regional sobre a presença e o papel de Portugal, e as mudanças no quadro de segurança regional e a natureza das ameaças de segurança para Timor-Leste.

A continuidade da presença de militares portugueses em Timor-Leste estaria sempre fortemente dependente da decisão que o CSNU viesse a tomar sobre a extensão da missão em Timor, questão que já tinha sido objeto de apreciação e decisão em Nova Iorque. Neste cenário, apesar de ter conseguido o objetivo de manutenção de uma componente militar, a margem de manobra de Portugal para manter a presença de militares portugueses no quadro da missão da ONU foi eliminada, pelo que se verificou a 11 de junho a retirada dos efetivos do Agrupamento HOTEL, a última unidade do Exército na missão de paz em Timor-Leste.

As lições aprendidas num modelo entre a formalidade das *SOP* e as dinâmicas informais

Desde o início que a intervenção em Timor-Leste foi considerada «inadequada» para a realidade local e que as lições a retirar dela [ainda] podem ser de facto bastante limitadas, embora, mesmo assim, seja possível chegar a algumas conclusões preliminares.

É plausível argumentar que as missões da ONU, e em particular da UNTAET, enfrentaram vários tipos de dificuldades manifestadas durante o seu período de governação e no momento da independência, uma vez que Timor-Leste não estava completamente pronta para assumir todas as responsabilidades de governação. Os mandatos também impuseram de forma irrealista um prazo muito curto para a conclusão da missão, que teve de ser revisto várias vezes, particularmente face às várias crises de

segurança interna de que foram alvo. Contudo, depois de realizados alguns ajustes, a profundidade e a extensão desta missão não apenas criou as bases do estado timorense, mas também estruturalmente influenciou todas as missões posteriores, onde o rumo foi, como sabemos, na direção das missões integradas. Podem ser várias as lições das missões da ONU em Timor-Leste, sendo a mais marcante, no nosso entendimento, a necessidade de maior clarificação e definição dos mandatos.

Dado este consenso geral, importa aqui fazer uma reflexão sobre o modelo de intervenção internacional que foi adotado para Timor-Leste. Segundo Richmond (2011), a paz institucional repousa sobre os pressupostos do idealismo, do internacionalismo liberal e do institucionalismo liberal dos Estados, dentro de um contexto normativo e jurídico e que se conjugam num quadro multilateral. Por outro lado, a paz constitucional repousa sobre o liberalismo kantiano, cujo argumento se baseia na democracia, no livre comércio e num conjunto de valores cosmopolitas (os direitos do cidadão, a defesa dos direitos humanos, entre outros) e que resultam do pressuposto de que os indivíduos são um fim em si mesmos, ao invés de serem um «meio» para uma determinada finalidade.

Estas abordagens, em operações de construção da paz, conduzem a três modelos de intervenção. O modelo conservador, principalmente associado a abordagens *top-down* para a construção da paz e do desenvolvimento. Este é completamente dependente da ajuda externa e é muitas vezes visto como uma expressão de hegemonia e dominação porque a atuação pode ser feita através do uso de força, sendo mais propícia a políticas de condicionalidade.

O segundo, o modelo ortodoxo, é aquele onde a atuação dos intervenientes internacionais é cautelosa e sensível à apropriação local e à cultura, mas continua estruturado para transferir as suas metodologias, os seus objetivos e normas para a nova estrutura de governação institucional. Este quadro é dominado por tentativas de negociação entre os atores locais e internacionais para um equilíbrio multilateral, mas ainda continua centralizado no estado.

O modelo mais crítico e o terceiro aqui referido, o modelo emancipatório, está centrado na justiça social e no consentimento e apropriação local e

tende a recair sobre uma abordagem *bottom-up*, resistindo à condicionabilidade e à dependência internacional.

O tipo de paz construído em Timor-Leste encontra-se precisamente entre o modelo conservador e o ortodoxo: tem uma vertente conservadora porque requereu a intervenção militar, e uma vertente ortodoxa porque os doadores e as organizações, sob a égide da missão da ONU, impuseram métodos de construção da paz numa abordagem *top-down* enquanto também manifestavam um interesse na sociedade civil e nas questões de abordagem *bottom-up*.

Daqui resultou, como referimos, que a aplicação de normas internacionais, para a realização de tarefas multifuncionais, resultou inevitavelmente numa diferença de expectativas entre os agentes externos e os timorenses. Isto também aconteceu porque os agentes externos têm subestimado as complexidades locais e têm sido muito céleres em rotular a democratização e o processo de construção em «sucesso ou fracasso» sem uma avaliação mais diferenciada da situação. Para além disso, existiu [sempre] uma enorme discrepância entre os estilos de vida dos *malai*⁶² e os timorenses, o que levou inclusivamente a violentos protestos anti-Nações Unidas em dezembro de 2002, durante a UNMISSET (Allén e Amer, 2007, p. 8).

Concomitantemente, Suhrke (2001) também considerou que as missões da ONU também criaram poucas oportunidades para um envolvimento mais abrangente no processo, porque não permitiu a capacitação e a participação local. Assistiu-se, por outro lado, ao recrutamento de internacionais em particular para o desempenho de funções em instituições locais. Estes fatores [e muitos outros] combinaram-se e contribuíram para a erosão de muitos dos ganhos obtidos durante o período da UNTAET, nomeadamente no que diz respeito à criação e desenvolvimento de serviços civis e sociais, ao apoio da formação de capacidade para o autogoverno e à criação de condições para o desenvolvimento sustentável.

No entanto, uma lição importante que podemos aprender com esta experiência é a subestimação da força das tradições locais e estratégias de abordagem

⁶² Em tétum «pessoas que vêm de fora», referindo-se a pessoas originárias de outro país.

do povo timorense. Isto criou um conflito entre a tentativa de construir um governo democrático [liberal de estilo ocidental] sob a tutela da UNTAET e as estruturas políticas existentes ao nível dos sucos que [ainda] retêm um enorme peso e uma grande legitimidade no seio da cultura timorense.

Foi precisamente neste facto irrevogável, de uma estratégia de abordagem informal, que o conceito de operação da componente militar portuguesa alicerçou a sua atenção, em particular na fase final da UNTAET e posteriormente na UNMISSET. Esta dinâmica de informalidade consistia em desenvolver, através da cadeia de comando, um conjunto de projetos e atividades que contribuíssem para a melhoria das condições de vida do povo timorense, visando desenvolver e manter a sua confiança na PKF em geral e no contingente português em particular.

As operações de nomadização possibilitaram um clima de estabilidade e de segurança, que teve como consequência o incremento destas dinâmicas, especialmente na área sanitária e na distribuição de bens de primeira necessidade. O desenvolvimento das ações CMA possibilitou a criação de um clima de confiança e facilitaram a interação com a população, permitindo o estabelecimento de um ambiente propício ao prosseguimento da missão do PORBATT.

Para levar a efeito estas atividades foi fundamental o estabelecimento de uma estreita ligação com as autoridades locais, designadamente os chefes de *suco*, as entidades religiosas, as organizações internacionais e as ONG presentes na AO à responsabilidade das forças militares portuguesas para, através de ações de apoio à ajuda humanitária, conquistar a confiança e conseguir a cooperação da população. A colaboração com estas entidades revelou-se de grande importância para o estabelecimento das nossas prioridades por serem elas a conhecer mais de perto a realidade do território.

Breves conclusões

As missões *peacekeeping* das NU em Timor-Leste podem ser consideradas parcialmente bem-sucedidas: a UNTAET manteve um ambiente seguro

e assistiu à realização das primeiras eleições do país e a UNMISSET levantou um corpo de forças policiais. Em geral, o modelo onusiano demonstrou capacidades suficientes em todas as três dimensões da sua intervenção: financiamento, cooperação e coordenação. Às missões foram dados mandatos robustos, embora ambíguos como vimos. Enquanto os críticos e observadores frequentemente discutem a liderança aparentemente inerte e as dificuldades causadas por conflitos internos das Nações Unidas, estas deficiências são compensadas por outros aspetos mais positivos do desempenho das Nações Unidas, nomeadamente com a utilização da dimensão militar, como foi o caso em Timor-Leste. Embora a coordenação dentro e fora da ONU não tenha sido a mais adequada face à realidade local, era comparativamente melhor do que em muitas outras missões de manutenção da paz. Além das capacidades organizacionais da ONU, os contextos internacionais e regionais também foram conducentes ao sucesso.

No contexto nacional, a participação portuguesa na operação de paz em Timor-Leste representou um desafio e um esforço considerável para o país, em várias áreas — política, diplomática, económica —, mas muito em particular na área militar. O balanço da participação portuguesa é francamente positivo, tendo sem dúvida as suas forças armadas, e muito em particular o Exército, contribuído para que Portugal reafirmasse a sua imagem na cena internacional, nomeadamente no seio das principais organizações de que é membro.

Neste projeto de construção, constatamos que foram diversos os cenários em que os militares tiveram de se envolver e que no fundo estiveram no alinhamento das expectativas criadas em torno da missão. Começando por uma preparação cuidada que só foi possível pela conjugação de determinados fatores, nomeadamente, o estudo de situação elaborado sobre Timor (através da informação recolhida nas mais variadas fontes), a preparação militar geral e específica em território nacional, a entrada em Timor-Leste acabou por acontecer durante a Fase III como vimos, ou seja, durante a transição do comando das operações da INTERFET para a UNTAET.

Tal como referido nos documentos enquadrantes das Nações Unidas, nomeadamente nas resoluções n.º 1272/99 e n.º 1410/02, o conceito de

operação dos comandantes esteve sempre no primado de que a população timorense constituía sempre o centro de gravidade da presença portuguesa na missão. Do nosso ponto de vista, a concretização deste objetivo foi conseguida através da operacionalização de um conjunto de tarefas que assentaram em dois pilares fundamentais: o primeiro no âmbito das Operações, que compreendia as tarefas diretamente ligadas à manutenção de um ambiente estável e seguro no território, fator essencial para permitir um desenvolvimento económico e social do país. O segundo pilar no âmbito das atividades *não militares*, que se materializou através de um conjunto de ações de ajuda humanitária e de apoio à carenciada população timorense.

Em jeito de conclusão diríamos que a componente militar portuguesa fez muito e fez bem. Dispunham de capacidades materializadas num conjunto significativo de meios materiais, tinham vontade e sabiam fazer, e tinham, acima de tudo, um bem preciosíssimo: o soldado português, com a sua imensa generosidade, grande espírito de sacrifício e uma invulgar capacidade de relacionamento com o povo *maubere*. Foi assim que o Exército português esteve em Timor-Leste, não só pela razão mas também, e acima de tudo, pelo coração.

Bibliografia

A/54/654 — *Progress Report of the Secretary-General about the Question of East Timor*. UN, 13 dez. 1999.

ALLDÉN, S.; AMER, R. — *The United Nations and Peacekeeping: Lessons learned from the Cambodia and East Timor*. Umeå University, Working papers in Peace and Conflict Studies, 2007. [Acedido a 26 de ag. 2013]. Disponível na Internet: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:140573>.

BRANCO, Martins — *A participação de Portugal em operações de paz. Êxitos, problemas e desafios*. Coimbra: Universidade de Coimbra - Centro de Estudos Sociais, 2009. 6:86-141.

ENTREVISTA. Francisco P. Garcia, Tenente Coronel do Exército Português. Coimbra, 30 de maio 2013.

- FREIRE, Maria Raquel; LOPES, Paula — *A segurança internacional e a institucionalização da manutenção da paz no âmbito da ONU: Riscos e expectativas*. Coimbra: Universidade de Coimbra — Centro de Estudos Sociais, 2009. p. 6-23.
- GOMES, José Pereira — A internacionalização da questão de Timor-Leste. *Revista de Relações Internacionais*. N.º 25 (2010), p. 67-89.
- GORJÃO, Paulo — O legado e as lições da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste. *Análise Social*. Vol. 38, n.º 169 (2004), p. 1043-1067.
- MARTIN, Ian — *Autodeterminação em Timor-Leste: As Nações Unidas, o voto e a intervenção internacional*. Lisboa: Quetzal Editores, 2001. p. 79-83.
- RICHMOND, Oliver — De-Romanticising the Local, De-Mystifying the International: Hybridity in Timor Leste and Solomon Islands. *The Pacific Review*. Vol. 24, n.º 1 (2011), p. 115-136.
- S/RES1264 — *Resolução 1264 do CSNU*, 1999. [Acedido a 16 de nov. 2012]. Disponível na Internet: <http://www.un.org/documents/scres.htm>.
- S/RES1272 — *Resolução 1272 do CSNU*, 1999. [Acedido a 16 de nov. 2012]. Disponível na Internet: <http://www.un.org/documents/scres.htm>.
- S/RES1410 — *Resolução 1410 do CSNU*, 2002. [Acedido a 16 de nov. 2012]. Disponível na Internet: <http://www.un.org/documents/scres.htm>.
- SUHRKE, A. — Peacekeepers as nation-builders: dilemmas of the UN in East Timor. *International Peacekeeping*. Vol. 8, n.º 4 (2001), p. 1-20.

PAULA DUARTE LOPES

pdl@fe.uc.pt

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais, Coimbra

School of Economics of the University of Coimbra and Centre for Social Studies, Coimbra, Portugal

REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA EM TIMOR-LESTE E O SEU CONTRIBUTO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA PAZ

RESUMO:

O modelo das Nações Unidas relativo à reforma do setor de segurança tem sido largamente analisado no que diz respeito aos modelos ideais, aos princípios orientadores e aos resultados esperados, incluindo os processos de formação e socialização dos referidos modelos e princípios pelos elementos envolvidos na criação de novas forças de segurança em países em contextos de pós-conflito violento. A importância da segurança para um processo de construção e consolidação da paz é inquestionável. No entanto, as ligações, mais ou menos visíveis, e mais ou menos perigosas, entre o modelo implementado e a realidade local, muitas vezes não são devidamente incorporadas na análise e no plano de apoio a uma reforma do setor de segurança nestes países. Timor-Leste constitui um caso de referência onde, por um lado, o modelo das Nações Unidas foi adaptado à realidade local por iniciativa de alguns países doadores e do próprio país beneficiário, mas, por outro lado, se verificou uma abordagem distinta nessa adaptação entre as forças armadas e as forças de segurança pública. Exatamente porque a segurança é essencial para construir uma paz sustentável, localmente apropriada, ter em conta a realidade histórica que resultou no contexto atual; ponderar a situação social, política e económica atual dos 'novos' efetivos quer militares, quer policiais; identificar a relação entre estas novas forças de segurança e a sociedade, em termos de práticas e expectativas; facultar uma formação sólida mas ajustada às necessidades e vivências quotidianas locais revelam-se dimensões essenciais de qualquer reforma bem sucedida do setor de segurança. A sustentabilidade dessa reforma depende do seu enraizamento na sociedade local após a saída das forças das Nações Unidas.

Palavras-chave: Reforma do setor de segurança; Timor-Leste; consolidação da paz

SECURITY SECTOR 'REFORM' AND ITS CONTRIBUTION TO PEACEBUILDING IN TIMOR-LESTE

ABSTRACT:

The United Nations model on security sector reform has been widely analysed regarding ideal models, guiding principles and expected results, including the training and socialization processes of these models and principles by those involved in the creation of new security forces in countries in contexts of post-violent conflict. The importance of security for a peacebuilding process is unquestionable. Still, the connections, more or less visible, and more or less dangerous, between the implemented model and the local reality, often are not duly taken into account in the analysis and the support plan of a security sector reform in these countries. Timor-Leste constitutes a reference to be studied where, on the one side, the United Nations model was adapted to the local reality as a result of the initiative of some donor countries and the beneficiary country itself, but, on the other hand, a distinct approach in that adaptation process was adopted between the armed forces and the police. Exactly because security is essential to build a sustainable peace, locally appropriated, to take into account the historic reality that resulted in the current context; to ponder the social, political and economic situation of the 'new' security personnel, both military and police; to identify the relation between these new security forces and society, in terms of practices and expectations; to provide a solid training adjusted to the daily local needs and lives become essential dimensions to any successful security sector reform process. The sustainability of that reform process depends on its embedment in the local society after the United Nations forces exit.

Keywords: Security sector reform; Timor-Leste; peacebuilding

CAPÍTULO 6

REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA EM TIMOR-LESTE E O SEU CONTRIBUTO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA PAZ

Paula Duarte Lopes

Introdução

A relação entre segurança e paz é indiscutivelmente reconhecida, mas os contornos dessa relação, a dinâmica interna da mesma e a melhor forma de transformar essa relação num ciclo virtuoso não são questões pacíficas. Questões conceituais e operacionais fazem parte de um debate académico e político, sendo que missões de apoio à reforma do setor de segurança em países terceiros continuam a ser implementadas e esforços de promoção e consolidação da paz também continuam a ser desenvolvidos. Ao investigar estas dinâmicas, a pergunta que se procura responder é na verdade “Que contributo é que um processo de reforma do setor de segurança tem (ou pode ter) para um processo de consolidação da paz?”. Este capítulo não pretende debruçar-se sobre a complexidade das ligações entre estes dois conceitos em termos abrangentes, mas antes focar apenas a questão do apoio à criação/capacitação das forças de segurança e o seu impacto na

estabilidade política e social do país, entendida como elemento essencial para a promoção e consolidação da paz.

Partindo da premissa que segurança e desenvolvimento são mutuamente constitutivos,⁶³ este capítulo critica a perspectiva sequencialista e tecnicista das Nações Unidas no que diz respeito aos processos de “reforma do setor de segurança” que promove. Por um lado, o enfoque demasiado centrado na segurança como ausência de violência invisibiliza a necessidade deste processo ser enraizado na realidade das dinâmicas locais e, por outro lado, a abordagem tecnicista não inclui questões sociais, políticas, culturais ou mesmo económicas. Em ambos os casos, os elementos e as dinâmicas não consideradas revelam-se essenciais à sustentabilidade da consolidação da paz e do próprio setor de segurança. A discussão apresentada neste capítulo aborda a dinâmica associada à relação entre promover instituições que garantam a ausência de violência física e promover uma estabilidade política, social e económica que sejam elementos constituintes de um processo de desenvolvimento humano que garanta uma vida digna às populações. Nesta dinâmica identificam-se ligações que podem ser profícuas e mutuamente enriquecedoras, mas que também podem adquirir contornos preocupantes fragilizando, e até mesmo subvertendo, os esforços desenvolvidos e os resultados conseguidos.

A discussão desta dinâmica é fundamentada com o estudo de caso de Timor-Leste, analisando-se a «reforma» do setor de segurança em Timor-Leste e a sua relação com o processo de consolidação da paz no país. No caso timorense, a «reforma» do setor de segurança não envolveu na realidade uma reforma, pois o país não tinha forças de segurança *per se*. Assim, o processo implicou a criação de forças de segurança nacionais: forças armadas (F-FDTL — FALINTIL⁶⁴-Forças de Defesa de Timor-Leste) e forças policiais de natureza civil (PNTL — Polícia Nacional de Timor-Leste).

⁶³ Esta relação constitutiva é reconhecida de forma genérica, apesar de na prática a primazia da segurança como ausência de violência ser ainda dominante.

⁶⁴ FALINTIL significa Forças Armadas de Libertação e Independência de Timor-Leste, o braço armado da FRETILIN (Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente) durante o período de ocupação indonésia.

A investigação desenvolvida sugere que os resultados positivos atuais são ainda muito frágeis e podem ser, com relativa facilidade, invertidos, devido essencialmente às ausências existentes nos processos promovidos. As dinâmicas encontradas na criação e consolidação das forças armadas e da polícia nacional são distintas e ambas refletem quer aspetos positivos quer negativos da abordagem das Nações Unidas à «reforma» do setor de segurança. De referir ainda que mesmo os aspetos positivos dependeram mais do perfil e da atitude de determinados atores-chave nestes processos do que do mandato e/ou prática das Nações Unidas nesta matéria.

Este capítulo começa por apresentar uma breve discussão concetual do termo «reforma do setor de segurança» e da relação do mesmo com processos de consolidação da paz. Seguidamente apresenta-se o contexto no âmbito do qual se procedeu à criação das forças de segurança em Timor-Leste e o papel das Nações Unidas. As duas secções seguintes são dedicadas à análise e discussão do processo associado à criação das F-FDTL e da PNTL do ponto de vista da sua identidade corporativa e da sua legitimidade face à sociedade timorense. Finalmente, são apresentadas conclusões gerais, identificando-se algumas questões que se considera merecerem ser monitorizadas no futuro.

Consolidação da paz e reforma do setor de segurança

Antes de se proceder à apresentação e análise dos conceitos subjacentes à reforma do setor de segurança e à consolidação da paz, é importante explicar que estas dinâmicas se inserem num quadro de promoção de um modelo de «paz liberal». Este modelo subjaz aos programas de intervenção das organizações internacionais e dos países doadores democráticos liberais e tornou-se mais visível e estruturante no âmbito das missões de paz das Nações Unidas (Duffield, 2001; Richmond, 2006; Richmond e Franks, 2009). Este modelo de intervenção inclui várias vertentes — securitária, institucional, económica e psicossocial (Freire e Lopes, 2008) — que conjugadas se espera que promovam a paz assente em princípios democráticos,

respeitando o direito internacional e, muito em especial, os direitos humanos. A reforma ou criação de um setor de segurança constitui um dos elementos fundamentais de qualquer processo ou esforço de consolidação da paz no âmbito deste modelo de intervenção.

A relação entre segurança e consolidação da paz passa necessariamente pelo debate entre segurança e desenvolvimento, sendo que a relação dialética entre segurança e desenvolvimento como a fundação de uma paz sustentável é normalmente reconhecida (A/59/565, 2004; A/59/2005; UN Millennium Project, 2005). No entanto, proceder a uma análise detalhada desta relação, compreender as suas dinâmicas internas e identificar a melhor forma de a transformar num círculo virtuoso constituem aspetos que ainda carecem de investigação e reflexão. Como afirmado na Cimeira Mundial das Nações Unidas de 2005: “não haverá desenvolvimento sem segurança e não haverá segurança sem desenvolvimento” (A/59/2005). O maior problema subjacente a estas relações causais reside em como operacionalizar uma abordagem que integre ambas as dimensões de uma forma interligada e bem sucedida.

A «reforma do setor de segurança» constitui provavelmente a área de intervenção mais diretamente ligada à discussão desta relação entre segurança e desenvolvimento. O termo «reforma do setor de segurança» teve origem na comunidade de doadores de apoio ao desenvolvimento (Brzoska, 2003). O reconhecimento de que considerações securitárias são essenciais para a promoção de um desenvolvimento sustentável resultou do debate que teve lugar durante os anos 1990 sobre aspetos securitários associados ao desenvolvimento. Na década de 1990, os conceitos de «segurança humana» e «desenvolvimento humano» (ambos amplamente disseminados através dos Relatórios de Desenvolvimento Humano de 1990 e 1994 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) contribuíram para uma mudança estrutural dos quadros de intervenção internacional nas áreas da segurança e do apoio ao desenvolvimento que existiam há quase meio século. O alargamento do conceito de segurança implicou a inclusão de dimensões como a económica, a social ou a alimentar, e o seu aprofundamento alterou o enfoque da tradicional segurança territorial do estado para a segurança

individual das pessoas (UNDP, 1994, p. 24). Segurança humana é assim entendida como indo além da ausência de conflito violento: “envolve[ndo] direitos humanos, boa governação, acesso à educação e a serviços de saúde, e garantias que cada indivíduo tem oportunidades e escolhas para concretizar o seu potencial” (Commission on Human Security, 2003, p. 4).

Por outro lado, o conceito de desenvolvimento também sofreu alterações similares: sofrendo um alargamento ao incluir para além do rendimento nacional bruto de um país, aspetos como o acesso à educação e à saúde, a boa governação e o impacto ambiental; e um aprofundamento ao ajustar o enfoque das políticas de desenvolvimento do nível apenas estatal para o nível dos indivíduos e das comunidades. Desenvolvimento humano sustentável é assim entendido como “um processo de alargamento das escolhas das pessoas”, sendo que as três áreas prioritárias consistem no viver “uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso a recursos necessários para um padrão de vida decente” (UNDP, 1990, p. 10). Para esta dinâmica ser sustentável espera-se que as gerações futuras tenham, no mínimo, acesso aos mesmos níveis de riqueza, educação e saúde que as gerações presentes (The World Commission on Environment and Development, 1987).

A distinção entre os conceitos de desenvolvimento humano e segurança humana é importante. Desenvolvimento humano consiste num processo de alargamento das escolhas dos indivíduos, enquanto que “segurança humana significa que as pessoas podem exercer essas escolhas de forma segura e livre e que podem ter alguma confiança que as oportunidades que têm hoje” também existirão amanhã (UNDP, 1994, p. 23). Assim, avanços e atrasos numa área têm implicações diretas na outra. “Desenvolvimento humano falhado ou limitado leva a uma acumulação de privações humanas — pobreza, fome, doença ou disparidades persistentes entre comunidades étnicas ou entre regiões. Este atraso no acesso ao poder e a oportunidades económicas pode levar à violência.” (*Ibidem*) Por seu lado, a eclosão de violência leva à rutura da vida quotidiana das pessoas, impedindo o seu acesso regular e seguro a serviços básicos como saúde, educação, água potável ou trabalho, contribuindo assim para a diminuição do nível de desenvolvimento humano (Collier *et al.*, 2003).

Este debate resultou numa miríade de documentos, tanto académicos como institucionais, onde são propostas e discutidas diferentes versões de uma abordagem integrada, abrangente e holística que combine considerações sobre desenvolvimento e segurança (Fitz-Gerald, 2006; Hänggi e Scherrer, 2007; OECD-DAC, 2007; OECD, 2004; Schnabel e Born, 2011; Sedra, 2010; Stewart, 2004; UNSG, 2008). Como referido, o maior desafio tem sido operacionalizar as relações existentes entre ambos os conceitos: apoio ao desenvolvimento com considerações de segurança e reforma do setor de segurança (RSS) com objetivos de desenvolvimento. A maior parte das intervenções atuais de RSS são parte de missões de paz das Nações Unidas ou de missões europeias no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa, as quais incluem uma componente dominante de segurança, resultando em várias críticas do setor de apoio ao desenvolvimento, alertando para a securitização do desenvolvimento (Duffield, 2010a, b; Keukeleire e Raube, 2013). Por seu lado, as iniciativas de apoio ao desenvolvimento incluindo considerações securitárias desencadearam uma discussão relativa à desenvolvimentalização da segurança (Furness, 2012).

A maior parte das análises sobre RSS centra-se especificamente nos processos de RSS e apenas identifica ligações com a dimensão de desenvolvimento na medida em que são consideradas importantes para uma estratégia de RSS bem-sucedida. Provavelmente o estudo mais recente sobre este tema é o *Security Sector Reform: Narrowing the Gap between Theory and Practice*, publicado pelo Centro para o Controle Democrático das Forças Armadas sediado em Genebra (Schnabel e Born, 2011). Os autores centram-se especificamente na RSS e discutem questões normativas, conceituais, políticas e empíricas; identificam ligações com outras dimensões, como a governação ou questões de género; e a importância de ter em conta o contexto local é sublinhado. No entanto, a abordagem continua a ser bastante técnica, ainda que reconhecendo a dimensão política de um processo de RSS. O objetivo do estudo é tornar a RSS mais eficaz, no âmbito de uma abordagem a partir e para o setor de segurança. Por outro lado, se se tiver em consideração os estudos mais recentes sobre políticas de apoio ao desenvolvimento, o foco tem sido essencialmente o estado do

progresso obtido em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015), nos quais a RSS não está incluída. A maior parte da bibliografia acadêmica e das análises orientadas para recomendações políticas aborda separadamente uma dimensão ou a outra, com algumas exceções a assinalar, como, por exemplo, a obra editada por Necla Tschirgi, Michael S. Lund e Francesco Mancini (2010b), *Security & Development: Searching for Critical Connections*. Estes autores reconhecem que “apesar de existir uma grande quantidade de investigação inovadora, as abordagens dominantes relativamente a países pobres e instáveis continuam a ser maioritariamente informadas por perspectivas disciplinares divergentes, as quais são por seu lado, utilizadas seletivamente para gerar prescrições políticas amplamente diversas” (Tschirgi *et al.*, 2010^a, p. 6).

O princípio normativo subjacente à RSS é que as sociedades ficam melhores com um setor de segurança que seja um bem (um ativo), e “não um obstáculo, para a paz, a segurança, o desenvolvimento e a estabilidade” (Schnabel e Born, 2011, p. 11). Como afirmou Ban Ki-Moon, Secretário-Geral das Nações Unidas no seu relatório de 2008, “a importância da reforma do setor de segurança é que demonstra que a segurança vai para além dos elementos militares tradicionais e envolve um leque mais amplo de instituições e atores nacionais e internacionais” (A/62/659-S/2008/392, 2008). De acordo com este relatório, “reforma do setor de segurança descreve um processo de avaliação, revisão e implementação bem como de monitorização e avaliação liderado pelas autoridades nacionais que tem como objetivo a melhoria da segurança efetiva e *accountable* para o Estado e para a sua população sem discriminação e com o total respeito pelos direitos humanos e o Estado de direito” (A/62/659-S/2008/392, 2008). Consequentemente, o principal objetivo de um processo de RSS é assegurar a boa governação do setor de segurança, tendo em conta o nível de participação, o cumprimento do Estado de direito, o grau de transparência, a capacidade de resposta e de prestação de contas dos atores, entre outros aspetos (Schnabel e Born, 2011).

Assim, a contribuição da dinâmica entre segurança e desenvolvimento para a consolidação da paz assenta num entendimento de paz como mais

que a ausência de violência física — paz positiva (Galtung, 1969). Como concluem Albrecht Schnabel e Hans Born (2011, p. 62) a “RSS é um processo altamente político, alterando e reorganizando relações de poder no governo, no setor de segurança e na sociedade”. Como argumentam, “[s]e seguido como previsto (...) a RSS coloca as instituições de segurança ao serviço de uma sociedade” informada e com poder (*empowered*) (*Ibidem*). Uma sociedade informada e com poder só é possível (e sustentável) através da promoção de desenvolvimento humano e de práticas democráticas, bem como da garantia de segurança humana. Assim, promover uma RSS tem um impacto direto no desenvolvimento humano de determinados grupos e da sociedade em geral; igualmente, a promoção da capacidade de governação através de apoio ao desenvolvimento pode envolver instituições do setor de segurança diretamente e/ou ter também um impacto direto sobre relações de poder entre diferentes atores de segurança, através de apoio económico, social e político.

Em contextos de pós-conflitos violentos, é crucial promover a RSS com o intuito de estabilizar e facultar as fundações para um setor de segurança ao serviço da sociedade; simultaneamente, é crucial investir no desenvolvimento humano para responder às necessidades da população e gerir as suas expectativas, incluindo as expectativas securitárias. A promoção da paz inclui o “apoio para a transformação de estruturas e capacidades nacionais deficientes, e para o fortalecimento de novas instituições democráticas” (A/47/277-S/24111, 1992), incluindo o setor de segurança. A construção/consolidação da paz envolve a identificação e o apoio de estruturas “que evitem o relapso do conflito [violento]”; a não ser que haja desenvolvimento humano depois da violência, “não se pode esperar que a paz perdue” (A/48/935, 1994).

A tarefa de promover desenvolvimento humano esteve tradicionalmente nas mãos de agências oficiais de apoio ao desenvolvimento, tanto bilaterais como multilaterais, e de organizações não-governamentais (ONG). Estes atores esperavam até ser seguro «entrar no país» para dar início à construção da paz. Incorporar estes aspetos nos mandatos das missões de paz reflete um entendimento de que a construção da paz começa muito

antes do final da violência, constituindo um passo em frente em direção a um conceito sustentável e holístico de paz, segurança e desenvolvimento. No entanto, apesar de incluírem um número significativo de civis e novas dimensões, as estruturas de comando e a maior parte das pessoas destas missões continua a ser militar, treinados para a guerra; e, ao mesmo tempo, os mandatos parecem quase impossíveis de cumprir, uma vez que a sua multidimensionalidade os tornou demasiado amplos (Freire e Lopes, 2009). Cada vez mais agentes de apoio ao desenvolvimento acabam por participar nestas missões multidimensionais alterando estruturalmente o seu posicionamento no esforço de construção/consolidação da paz. Como Hulme e Edwards afirmam, as ONG antes “estavam de fora dos estados a olhar para dentro”, estando agora “de dentro a olhar para fora” (cit. Duffield, 2010^a, p. 59). Acresce ainda que esta integração tem muitas vezes implicado que objetivos de desenvolvimento se tenham tornado secundários aos de segurança, no âmbito da qual se determina onde, quando e como os recursos de apoio ao desenvolvimento são afetados. Adicionalmente, os esforços de desenvolvimento sofreram retrocessos devido a esta interpretação donexo entre segurança e desenvolvimento, ilustrado pelos “complexos fortificados de apoio ao desenvolvimento” e pelo facto de os agentes de apoio ao desenvolvimento se terem tornado crescentemente alvos de violência (Duffield, 2010, p. 59). Estes retrocessos são ainda ilustrados pelas perceções negativas crescentes e o ressentimento por parte das populações locais devido aos contextos hostis (complexos fortificados, equipamento militar) no âmbito do qual o apoio ao desenvolvimento está a ser realizado.

Para além da relação mutuamente constitutiva entre segurança e desenvolvimento, o nível em que as intervenções são efetuadas também tem um impacto estrutural no resultado das mesmas. Ou seja, quem é chamado a participar nestes processos internamente e em que moldes também contribui para o maior ou menor grau de apropriação local dos processos iniciados e/ou apoiados externamente. A relação com o contexto local é crucial para qualquer intervenção de consolidação de uma paz sustentável, quer envolva RSS e/ou apoio ao desenvolvimento ou não. Termos como “viragem local” (*local turn*) (MacGinty e Richmond, 2013), apropriação local

(*local ownership*) (Ball, 2010; Duffield, 2010a; Nathan, 2007), hibridismo (*hybridity*) (Richmond, 2009, 2011a), e resiliência (*resilience*) (Richmond, 2011b), constituem apenas os conceitos mais recentes utilizados para discutir estas dinâmicas. Um aspecto importante no que diz respeito ao «local» é distinguir entre as elites locais e a população em geral, cujas necessidades e objetivos tendem a diferir, pondo em causa a sustentabilidade do que foi criado com a elite local após a saída dos atores externos. Estas dinâmicas são complexas e sensíveis ao contexto no âmbito do qual se desenvolvem.

Como refere Chandler (2007), o maior problema associado à operacionalização de uma intervenção que aborde a relação dialética entre segurança e desenvolvimento é que em vez de se ter criado um novo quadro internacional de intervenção para a promoção/construção/consolidação da paz com base numa RSS e no apoio ao desenvolvimento, desconstruíram-se ambos os quadros previamente existentes, deixando ambos os setores insatisfeitos com as políticas, instituições, recursos e resultados. Encontrar o equilíbrio certo para conceber e implementar uma missão/programa que promova uma paz sustentável e assim contribua quer para a segurança como para o desenvolvimento do país intervencionado mantém-se um desafio enorme.

Partindo da bibliografia sobre reforma do setor de segurança, alguns autores têm proposto diferentes grelhas de análise para melhor se conseguir adaptar o processo ao contexto local. Nomeadamente, Heiner Hänggi propõe que se distingam três contextos: o desenvolvimentalista, o pós-autoritário e o pós-conflito violento (2004, p. 10). Para cada contexto, o autor identifica a natureza de um processo geral de reforma, a natureza do envolvimento externo e os atores-chave nesses processos, mas, mais especificamente, Heiner Hänggi identifica os problemas específicos do setor de segurança e as possibilidades de um processo de reforma do mesmo (*Ibidem*) — ver Quadro 1.

Quadro 1 - Diferentes contextos para a reforma do setor de segurança

Setor de segurança	Contexto desenvolvimentalista	Contexto pós-autoritário	Contexto pós-conflito violento
Problemas específicos	Despesa militar excessiva Setor de segurança mal gerido	Complexo militar-industrial demasiado grande e com demasiados recursos Instituições civis fracas	Rutura das instituições governamentais e civis População deslocada Possibilidade de focos de resistência armada Abundância de armas ligeiras e minas antipessoais
Possibilidade de reforma	Mista (depende do compromisso político para com a reforma, do poder das instituições estatais, do papel e do estado das forças de segurança, do ambiente regional de segurança, da abordagem dos doadores, etc.)	Bastante boa (instituições estatais fortes, forças de segurança profissionais, processo de democratização geral)	Bastante fraca (instituições estatais fracas e contestadas, privatização da segurança, dependência de apoio à consolidação da paz e forças externas de intervenção)

Fonte: Traduzido e adaptado do Quadro 1.2. (Hänggi, 2004, p. 10).

Estas constituem caracterizações gerais e, por isso mesmo, demasiado generalistas. No entanto, a contribuição importante que Heiner Hänggi faz é caracterizar diferentes tipos de reforma do setor de segurança, consoante o contexto onde a mesma vai ser implementada. E, segundo a sua análise, o contexto mais problemático é o contexto pós-conflito violento. Neste tipo de situações, assume-se que está tudo por fazer: criação/consolidação de instituições estatais eficazes, incluindo de instituições de segurança, sendo que simultaneamente pode-se assistir a um movimento de privatização da segurança resultante das necessidades quotidianas associadas à existência de armas ligeiras e pessoal com experiência nesse setor; promoção e

consolidação de dinâmicas de desenvolvimento que facultem ocupação, rendimentos, uma vida condigna à população e que viabilizem o país economicamente, mas, ao mesmo tempo, gere-se a presença e participação de atores externos para desencadear e/ou acelerarem este processo; e ainda, paralelamente, pretende-se implementar um regime democrático liberal – tudo num ambiente pós-conflito violento com traumas e feridas ainda demasiado recentes.

Exatamente devido ao contexto acima descrito, a questão da legitimidade das forças de segurança e a sua identidade tornam-se essenciais para a estabilização do contexto pós-conflito violento e para a contribuição para a promoção/construção/consolidação de uma paz sustentável. Neste âmbito, a “[p]articipação alargada na reforma e reconstrução do setor de segurança é identificada [de forma transversal nos casos estudados] como um critério importante para o sucesso em superar o legado histórico das instituições recentemente reformadas do setor de segurança” (Bryden, 2004, p. 269). O autor argumenta que “[o] envolvimento da sociedade civil na reforma e reconstrução do setor de segurança pretende reduzir as polarizações entre instituições de segurança, autoridades políticas recentemente eleitas e a população” (*Ibidem*). Timor-Leste é um dos “casos pós-conflito [violento] mais proeminentes de medidas externamente apoiadas no setor de segurança”, conjuntamente com casos como o Afeganistão, a Bósnia e Herzegovina, o Haiti, o Iraque, o Kosovo, a Libéria e Moçambique, entre outros (Brzoska e Heinemann-Grüder, 2004, p. 122).

Nações Unidas e segurança em Timor-Leste

Antes de analisar as dinâmicas específicas da criação, formação e consolidação das forças de segurança timorenses e do seu contributo (ou não) para a consolidação da paz no país, é importante conhecer os contextos em que cada missão teve de atuar e os respetivos mandatos definidos para esse efeito. As Nações Unidas tiveram um papel tripartido: como *peace-maker*, facilitando um acordo de paz; como *peace-keeper*,

monitorizando o acantonamento e a desmobilização das forças de libertação de Timor-Leste, bem como a realocização de refugiados e deslocados; e como *peace-builder*, monitorizando e organizando a implementação de uma nova infraestrutura política, pública e económica, com particular atenção para os direitos humanos e a realização de eleições democráticas nacionais (Croissant, 2006). As cinco missões de paz das Nações Unidas que estiveram em Timor-Leste, desde 1999 até 2012, tiveram diferentes tipos de mandatos, incluindo imposição da paz, manutenção da paz e construção da paz. A «construção da paz» tem sido implementada pelas Nações Unidas com um enfoque, por vezes quase exclusivo, na criação de estruturas institucionais capazes de responderem aos diferentes desafios que se colocam numa situação de pós-conflito violento, nomeadamente na área da segurança e da governação. A criação destas estruturas tem sido acompanhada por um investimento estrutural na transferência de competências (*capacity building*) para criar as condições necessárias para que os recursos humanos locais possam assumir os desígnios do seu próprio país com as instituições e as competências indispensáveis para esse efeito, incluindo no setor de segurança.

Quadro 2 – Missões das Nações Unidas em Timor-Leste

Missão	'99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
UNAMET	■													
INTERFET*	■	■												
UNTAET			■	■										
UNMISSET					■	■	■							
UNOTIL								■	■					
UNMIT										■	■	■	■	■

* A *International Force for East Timor* (INTERFET) foi uma missão multinacional organizada e liderada pela Austrália de acordo com as resoluções das Nações Unidas para responder à situação humanitária e de segurança existentes em Timor-Leste no período pós-Consulta Popular e até à chegada dos «capacetes azuis» das Nações Unidas em fevereiro de 2000. Mais de duas dezenas de países contribuíram em diferentes intensidades e períodos para a INTERFET, tendo sido a Austrália e a Nova Zelândia os maiores contribuintes. De referir que Portugal também contribuiu para a INTERFET, apesar das questões relativas ao facto de ser a potência colonizadora pré-ocupação da Indonésia.

A primeira missão das Nações Unidas em Timor-Leste (S/RES/1246, 1999) – *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET) — teve como mandato central a organização da Consulta Popular que permitiu ao povo timorense escolher entre a autonomia do território dentro da Indonésia e a independência. A escolha pela independência ganhou com 78,5% dos votos com 98% de participação dos recenseados. No seguimento deste resultado, “um período breve, mas generalizado e intensivo de violência extrema e destruição seletiva” teve lugar. A violência envolveu grupos, famílias e indivíduos pró e contra a independência e foi largamente concretizada por milícias timorenses equipadas e treinadas pelas forças armadas indonésias (*Tentara Nasional Indonesia* — TNI). Este período de violência levou a uma intervenção internacional organizada e liderada pela Austrália — *International Force for East Timor* (INTERFET), sob mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A INTERFET foi uma verdadeira força de imposição da paz, com mandato para restaurar a paz e a segurança, apoiar a UNAMET e dar assistência humanitária, até à chegada dos “capacetes azuis” das Nações Unidas (S/RES/1264, 1999).

A Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste — *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) — apesar de ter sido criada em outubro de 1999 (S/RES/1272), só ficou completa e totalmente operacional em fevereiro de 2000. A Administração Transitória foi incumbida de (re)construir o país e prepará-lo para a sua independência, agendada para maio de 2002. Para além da crise humanitária existente, cerca de um terço da população (250.000-280.000 pessoas) tinha-se refugiado (ou tinha sido obrigada a refugiar-se) na Indonésia, nomeadamente em Timor Ocidental, e mais de 300.000 tinham procurado refúgio nas montanhas em Timor-Leste; uma pequena minoria manteve-se nas suas residências (Dolan *et al.*, 2004: 12). Estima-se ainda que cerca de 70% da infraestrutura pública e de alojamento privado tenham sido destruídos, com algumas cidades, incluindo Díli, praticamente destruídas (*Ibidem*). A UNTAET tornou-se assim responsável pela governação de Timor-Leste com poderes executivos, legislativos e judiciais, sendo responsável pela segurança das fronteiras timorenses, bem como pela ordem pública interna.

Neste âmbito, a UNTAET não recebeu um mandato específico de RSS, mas, em termos genéricos, recebeu um mandato para garantir a segurança e manter a ordem pública, criar uma administração efetiva e apoiar a capacitação para um governo autónomo, mantendo uma cooperação estreita com “a população timorense” (S/RES/1272, 1999). A profundidade e extensão desta missão não só criou as fundações do estado timorense, como influenciou estruturalmente todas as missões subsequentes bem como o modelo utilizado pelos governos timorenses para consolidar o Estado até hoje (Hohe, 2002; Lemay-Hébert, 2012). Só em 2001 é que se encontram referências específicas a elementos de um quadro de reforma de setor de segurança: criação das Forças de Defesa de Timor-Leste e treino do Serviço de Polícias de Timor Lorosae’ (S/RES/1338, 2001), no âmbito da renovação do mandato da UNTAET até 31 de janeiro de 2002. Segundo Richmond e Franks, a UNTAET estava mal equipada para construir a paz porque foi estruturada como uma missão de manutenção da paz (Richmond e Franks, 2008, p. 190).

As duas missões seguintes — *United Nations Mission of Support in East Timor* (UNMISSET) e *United Nations Office in East Timor* (UNOTIL) — são muito diferentes na sua natureza, mas são semelhantes no facto em que nenhum dos mandatos refere a construção da paz como objetivo, ou tem um mandato explícito de reforma do setor de segurança. A UNMISSET é uma missão com alguma envergadura de apoio ao Estado timorense com a restauração da independência em maio de 2002. O seu mandato inclui preocupações resultantes do trabalho iniciado pela UNTAET: estabilidade, democracia e justiça; segurança pública e imposição da lei; e segurança externa e controlo de fronteiras (S/RES/1410, 2002). O mandato refere o apoio que a missão deve facultar à nova instituição policial timorense bem como às forças armadas, salientando que o objectivo da UNMISSET é proceder à transferência de competências para os timorenses e preparar a redução da presença das Nações Unidas no país (Idem). A UNOTIL é uma missão política, concretizando a redução massiva da presença das Nações Unidas no país, cujas atividades se limitam a apoiar o governo timorense no que diz respeito essencialmente ao desenvolvimento de instituições

estatais, ao desenvolvimento da polícia, e ao treino de dez oficiais de direitos humanos (S/RES/1599, 2005). Esta missão tem assim um enfoque totalmente centrado no apoio às instituições e na capacitação de recursos humanos, onde as forças policiais estão incluídas, não havendo qualquer referência às forças armadas.

Em abril de 2006 ocorre um período de violência que sugere, por um lado, que a redução da presença das Nações Unidas foi prematura e, por outro lado, que existem elementos, neste caso das forças de segurança, que não se reveem no quadro de governação criado. A violência teve lugar essencialmente em Díli e após o despedimento de cerca de 600 membros das forças armadas timorenses — F-FDTL — que tinham apresentado uma queixa devido a tratamento discriminatório (S/2006/251). Esta situação levou a quatro dias de protestos pacíficos por parte destes «peticionários» e seus simpatizantes. No entanto, ao quinto dia, um grupo de jovens derrubou as barreiras policiais e atacou a sede de governo, resultando numa deterioração da situação de segurança em Díli. Consequentemente, as F-FDTL foram chamadas para repôr a ordem. Esta situação aumentou as tensões entre os elementos das F-FDTL e da PNTL. Após alguns elementos da PNTL alinharem com alguns dos «peticionários», as tensões dentro da própria PNTL também aumentaram. Em resultado, “em meados de julho, 72.000 deslocados recebiam ajuda alimentar em 62 campos improvisados espalhados por Díli, enquanto que perto de 80.000 pessoas fugiram para o campo” (S/2006/628, p. 26). Em maio, o Presidente da República Xanana Gusmão, o Primeiro-Ministro Mari Alkatiri e o Presidente do Parlamento Nacional Lu’Olo Guterres pediram assistência policial e militar à Austrália, à Malásia, à Nova Zelândia e a Portugal. No Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas para o Conselho de Segurança sobre a crise de 2006 (Idem) são identificadas como causas principais dinâmicas políticas e institucionais, bem como “a pobreza e as privações associadas, incluindo desemprego urbano elevado e a ausência de qualquer possibilidade de [...] oportunidades de emprego num futuro próximo, especialmente para a população mais jovem” (Idem, p. 34). Segundo Lothe e Peake, a crise de 2006 fez o “relógio do desenvolvimento andar para trás” em Timor-Leste (2010, p. 434).

Após os conflitos violentos e a instabilidade política de 2006, o governo timorense solicita às Nações Unidas uma nova missão que contribua de forma robusta e sólida para a consolidação da paz em Timor-Leste. Consequentemente, o Conselho de Segurança das Nações Unidas cria a *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste* (UNMIT), a única missão em Timor-Leste que refere de forma explícita a construção da paz e a reforma do setor de segurança no seu mandato, salientando a necessidade de se definir o futuro papel e as necessidades do setor de segurança, envolvendo as F-FDTL e a PNTL, bem como os Ministérios da Defesa e do Interior⁶⁵ (S/RES/1704, 2006). É importante referir que este tipo de funções eram à data uma exceção e não a regra, e começaram, desde então, a ser incluídas nos mandatos de missões integradas (Hänggi e Scherrer, 2007, p. 8). Acresce ainda que a UNMIT também foi exceção no sentido em que o Representante Especial Adjunto do Secretário-Geral das Nações Unidas para o Setor de Segurança e Estado de direito foi responsável por (quase) todas as componentes da missão envolvidas na RSS e atividades afins, como o apoio ao setor de segurança, os direitos humanos e a justiça transitória, o apoio à administração da justiça, polícia e forças armadas (Idem, p. 12).

A UNMIT teve como objetivo o desenvolvimento e a capacitação institucionais, dar seguimento ao trabalho já iniciado ao nível da governação, continuar o processo de transferência de responsabilidades para os timorenses, e promover o desenvolvimento económico e social (S/RES/1704, 2006). Em 2007, realizaram-se eleições parlamentares e presidenciais sem incidentes graves a assinalar, apesar da situação política volátil associada às tensões crescentes nas instituições de segurança, o que contribuiu para os acontecimentos que levaram à tentativa de assassinato do Presidente Ramos-Horta e do Primeiro-Ministro Xanana Gusmão em fevereiro de 2008 (S/RES/1802, 2008). A normalização rápida da situação após a instabilidade que estes eventos geraram demonstrou que a situação subjacente era mais estável e previsível do que esperado, permitindo assim à “UNMIT [continuar]

⁶⁵ O Conselho de Segurança das Nações Unidas adota aqui, como em outras missões, uma interpretação restritiva de RSS ao incluir apenas a reforma do setor policial e de defesa (Hänggi e Scherrer, 2007)

a sua abordagem de ‘um sistema das Nações Unidas’, consistente com o seu quadro estratégico integrado” (S/2011/32). Ainda assim, por exemplo, Lothe e Peacke defendem que em “Timor-Leste, como em qualquer outro lado, [a] estabilização tem-se revelado incapaz de lidar com as causas ou elementos desencadeadores ‘subjacentes’, incluindo clivagens políticas persistentes, divisões étnicas e comunitárias, e desigualdades sociais e económicas” (Lothe e Peake, 2010, p. 440).

Em maio de 2012 celebrou-se uma década de independência do país. As eleições presidenciais e parlamentares de 2012 levaram à prorrogação do mandato da UNMIT até dezembro de 2012, tendo as mesmas sido caracterizadas como livres e justas por observadores nacionais e internacionais. As atividades da UNMIT têm sido descritas como tendo conseguido um progresso significativo em termos do processo de transição, especialmente no que diz respeito à segurança pública. Após a saída da UNMIT, as Nações Unidas mantêm a sua presença em Timor-Leste através de uma Conselheira Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, Noeleen Heyzer (Singapura) e um Coordenador das Nações Unidas e Representante do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Knut Ostby (Noruega), para além de todas as agências e programas das Nações Unidas. Assim, a Organização “inicia uma nova fase com particular ênfase em providenciar apoio ao governo para atingir os seus objetivos de desenvolvimento com uma forte apropriação nacional inclusiva, equitativa e sustentável” (UNDP, 2013).

Quadro 3 – Mandatos relativos à reforma do setor de segurança em Timor-Leste

Missão	Período e resolução	Mandato explícito [implícito]	
UNTAET	1999-2002 RCS 1272	<i>RCS 1338 (jan. 2001)</i>	<i>Referência à criação das forças armadas, ao treino das forças policiais, à avaliação da situação militar e policial</i>
UNMISSET	2002-2005 RSC 1410	<i>RCS 1410 (maio 2002)</i>	<i>Contribuir para a segurança interna e externa do país apoiar o desenvolvimento das forças policiais e das forças armadas</i>
UNOTIL⁶⁶	2005-2006 RCS 1599	<i>RCS 1599 (abr. 2005)</i>	<i>Apoiar o desenvolvimento e o treino das forças policiais e de uma Unidade de Patrulhamento Fronteiriço</i>
UNMIT	2006-2012 RCS 1704	<i>RCS 1704 (ag. 2006)</i>	Apoiar o treino, desenvolvimento institucional e fortalecimento da polícia nacional bem como do Ministério do Interior; Apoiar o governo na realização de uma avaliação abrangente do futuro papel e necessidades do setor de segurança, incluindo as F-FDTL, o Ministério da Defesa, a PNTL e o Ministério do Interior

Fonte: Elaborado a partir dos Quadros 1.1. e 1.2. (Hänggi e Scherrer, 2008, p. 9-10) e das respetivas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Esta breve análise dos mandatos das diferentes missões das Nações Unidas em Timor-Leste sugere algumas questões pertinentes.

(1) Apesar de se ter pretendido que as missões fossem ajustadas à realidade, estas foram sempre reativas e nunca verdadeiramente preventivas, veja-se a transição da UNAMET para a UNTAET e depois da UNMISSET-UNOTIL para a UNMIT, com a ocorrência de violência para qual as missões no terreno não estavam preparadas e para a qual as missões anteriores não tinham desenvolvido dinâmicas de prevenção. No âmbito da RSS, como referem Heiner Hänggi e Scherrer Vincenza, apesar de a UNMIT integrar uma avaliação do

⁶⁶ Missão política liderada pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz (*Department of Peacekeeping Operations — DPKO*) das Nações Unidas. As restantes foram missões de manutenção da paz.

setor de segurança, esta deveria preceder qualquer atividade de RSS, sendo que, no caso de Timor-Leste, várias tarefas de RSS foram desenvolvidas ao longo das diferentes missões sem que se procedesse a uma avaliação abrangente e sistemática das necessidades de segurança no país e das opções existentes de forma integrada (Hänggi e Scherrer, 2007, p. 15).

(2) Apesar de uma Administração Transitória e uma Missão multidimensional Integrada, a lógica sequencialista manteve-se onde as questões securitárias foram sempre prioritárias, não se desenvolvendo esforços específicos para a promoção do desenvolvimento humano e para a interligação das atividades desenvolvidas com essa dimensão, descurando assim relações entre RSS e desenvolvimento institucional e os seus impactos sociais, económicos e mesmo identitários.

(3) A abordagem técnico-institucionalista foi dominante em todas as missões e em todos os períodos de presença e envolvimento direto das Nações Unidas no território. No âmbito da RSS, o enfoque na criação de estruturas institucionais para as forças de segurança e forças armadas de forma meramente técnica descurou questões identitárias e de legitimidade dentro e entre as referidas forças de segurança.

E (4), apesar das missões das Nações Unidas em Timor-Leste serem caracterizadas como as mais multinacionais e as que mais envolveram atores locais nos seus esforços de construção da paz, a realidade é que a multidimensionalidade chegou a ser excessiva e o envolvimento local abrangeu uma elite governativa, descurando as preocupações securitárias, de governação e identitárias locais.

Construção do setor de segurança

Em Timor-Leste não se pode falar de reforma do setor de segurança propriamente dito, uma vez que não existia um setor de segurança timorense. O território, desde o primeiro momento, necessitava claramente da manutenção da segurança física das pessoas e da propriedade, o que foi assegurado pelas forças externas, mas, seguidamente, necessitava de um plano para a

construção e consolidação de um setor de segurança para o futuro estado independente. Da breve análise na secção anterior, facilmente se conclui que nenhuma missão das Nações Unidas, com a exceção da UNMIT, teve um mandato claro de construção de um setor de segurança. Na verdade, desde o primeiro momento que as intervenções na área da segurança foram reativas, sequenciais, técnicas e sem um envolvimento local da população, carecendo de uma reflexão e planeamento integrados e ajustados ao contexto local.

Os Acordos de 5 de maio de 1999 entre Portugal e a Indonésia sob os auspícios das Nações Unidas previam o acantonamento das Forças Armadas de Libertação e Independência de Timor-Leste (FALINTIL). Aquando da chegada da INTERFET, a mesma não tinha instruções precisas sobre o que fazer com as FALINTIL. Apesar da S/RES/1264 (1999) dar poderes à INTERFET para impor um cessar-fogo, a mesma não continha instruções sobre quem exatamente qualificava para ser desarmado e assim, segundo algumas interpretações dos responsáveis pela INTERFET, todos os civis deviam ser desarmados exceto os membros das Forças Armadas Nacionais Indonésias (TNI) ainda no território. Esta interpretação implicava que as FALINTIL fossem classificadas como milícias equiparadas às milícias pró-anexação de Timor-Leste e as quais foram responsáveis pela violência que se seguiu à divulgação dos resultados da Consulta Popular. Acresce ainda que o mandato da UNTAET também não tinha instruções específicas de como gerir a situação dos membros das FALANTIL acantonadas em Aileu. Desta forma, logo à partida, as intervenções externas não incluíram a dimensão de construção do setor de segurança em Timor-Leste de forma estrutural. O facto de primeiro a INTERFET ter assumido que as FALINTIL eram uma parte do conflito violento pós-Consulta Popular e, depois, a UNTAET ter demorado a tomar uma decisão sobre o que fazer relativamente à situação, revela um desconhecimento total da realidade e dinâmicas locais.

— As forças armadas

No caso de Timor-Leste, existiram vozes de doadores de ajuda pública ao desenvolvimento que questionaram a necessidade de haver uma força

militar (Brzoska e Heinemann-Grüder, 2004, p. 124). Quando a UNTAET percebeu que era necessário tomar uma decisão sobre o futuro das FALINTIL, encomendou um estudo ao Departamento de Assuntos Humanitários e de Conflito do Departamento Britânico para Desenvolvimento Internacional que, por sua vez, pediu ao Centro de Estudos de Defesa do King's College em Londres para realizar o relatório. A equipa não envolveu um único timorense (apesar de terem sido efetuadas várias reuniões com timorenses) ou qualquer elemento com experiência e conhecimento da realidade regional onde Timor-Leste se insere. As conclusões basearam-se numa análise custo-benefício, partindo de uma ideia geral que os elementos da equipa já tinham, naturalmente influenciada pelas perceções dos seus setores de segurança nacionais (*Ibidem*).

Se, por um lado, a UNTAET pode ser caracterizada por um “relativo sucesso em transformar uma força irregular numa força regular”,⁶⁷ por outro lado, segundo Ramos-Horta, onde as Nações Unidas e a comunidade internacional falharam redondamente foi na forma como lidaram com as FALINTIL.⁶⁸ Os ex-combatentes acantonados em Aileu viviam em condições precárias, sem assistência de qualquer tipo, incluindo alimentar, e sem ocupação. Alguns partiram. Todos se sentiam abandonados e desprezados, sem verem reconhecido o seu papel na luta pela independência do país. Era necessária uma intervenção rápida e, desta forma, a UNTAET praticamente deixou a criação das F-FDTL às hierarquias das FALINTIL e aos doadores bilaterais, nomeadamente à Austrália e a Portugal. Não houve um planeamento sobre o processo e tentou-se aplicar um modelo semelhante aos das forças armadas dos países desenvolvidos democráticos liberais.

A génese das forças armadas timorenses acabou por contribuir de alguma forma para a sua coesão interna e para a criação de um sentimento de identidade corporativa que perdura até hoje. O facto de o primeiro batalhão ser composto por membros das FALINTIL criou um embrião identitário das

⁶⁷ Entrevista a militar português que fez parte do contingente português no âmbito da UNTAET, 16 de maio de 2012, Coimbra.

⁶⁸ Entrevista realizada a 1 de julho de 2012, Díli.

F-FDTL. Estes elementos partilhavam não só um passado comum em termos de resistência armada mas também um período recente difícil e desgastante de acantonamento em Aileu. Por outro lado, é importante referir a forma diferenciada como as forças armadas portuguesas se relacionaram com os ex-combatentes: partilhando com eles a sua comida, as suas fardas, bem como o espaço de habitação. Outras forças estrangeiras construíram os seus próprios aquartelamentos, sem manterem uma convivência próxima com os timorenses. Esta atitude portuguesa que não constava obviamente de nenhum mandato proporcionou aos ex-combatentes um primeiro reconhecimento da sua importância e do seu valor pelas forças armadas de um país aliado, reforçando assim o seu sentimento de unidade. Mais, os militares portugueses envolvidos no processo de seleção dos futuros elementos das forças armadas timorenses garantiram que para além dos mesmos cumprirem todos os critérios de seleção definidos, as hierarquias que detinham no âmbito das FALANTIL não eram subvertidas, fortalecendo assim as relações hierárquicas no seio das novas forças armadas.

Simultaneamente, este processo também gerou tensões. Primeiro, a integração dos ex-elementos das FALANTIL nas forças armadas timorenses determinou o desaparecimento das FALANTIL enquanto instituição. No entanto, nem todos os ex-combatentes foram integrados nas F-FDTL, gerando mal-estar e ressentimento. Segundo, a desmobilização e reintegração dos ex-combatentes (como sempre) não correu da melhor forma. Os não selecionados receberam uma compensação pecuniária e um bilhete para a sua terra de origem. Muitos não tinham para onde regressar e, talvez mais importante, a maior parte não tinha outro ofício que não o de combatente. Esta situação levou a que alguns se reorganizassem fora das F-FDTL contribuindo para a criação de focos de tensão. Terceiro, a celeridade do processo teve os seus custos: falta de enquadramento legal das novas forças armadas e da sua relação com a PNTL; manutenção de lealdades extra-forças armadas, tais como as das hierarquias no âmbito das FALANTIL e as tradicionais; tensões entre a cultura de independência e autonomia deste grupo de ex-combatentes e a disciplina militar legal e administrativa exigida a membros de forças armadas modernas. Finalmente, a falta

de planeamento não permitiu gerir da melhor forma as expectativas dos veteranos relativas aos dividendos da paz (negativa). Na verdade, convém não esquecer que os incidentes de 2006-2008 tiveram origem em elementos das F-FDTL. Mas, ainda assim, a perceção geral é que as F-FDTL são a instituição de segurança melhor organizada e mais respeitada no país.⁶⁹

— As forças policiais

A criação das forças policiais em Timor-Leste constituiu parte integrante de várias missões das Nações Unidas, tendo-se mesmo delineado planos de avaliação, monitorização e implementação (ainda que não desde o início). No entanto, vários problemas estruturais caracterizaram o processo de criação da PNTL desde o início. Por um lado, o recrutamento adquiriu contornos que contribuíram para a criação de focos de tensão internos bem como na relação da PNTL com terceiros. Primeiro, foram incluídos ex-combatentes das FALANTIL que não foram selecionados para as F-FDTL, criando alguma tensão entre as diferentes lealdades a serem geridas. Segundo, foram recrutados ex-elementos da polícia indonésia,⁷⁰ criando um mal-estar não só entre elementos da PNTL, como também na sua relação com a sociedade em geral. E terceiro, foram recrutados novos elementos sem experiência no setor da segurança, incluindo membros de grupos de artes marciais (alegados focos de violência, tendo sido alguns proibidos legalmente de praticarem). Por outro lado, a formação inicial não foi bem planeada. Primeiro, tinha a duração de três meses. Segundo, como refere o Capitão Candeias da Guarda Nacional Republicana (GNR-Portugal), formador na Academia de Polícia em Díli, a “formação policial não é só técnico-profissional, mas também comportamental”.⁷¹ E quebrar com as lealdades não é tarefa fácil, resultando num grupo de pessoas com lealdades múltiplas de diferentes intensidades. Terceiro, quarenta e duas

⁶⁹ Entrevista a Assessor Jurídico do Parlamento Nacional, realizada a 10 de julho de 2013, Díli.

⁷⁰ Ainda que o Comandante Longinhos (PNTL) afirmasse que esta questão tem sido sobrestimada (entrevista realizada a 6 de julho de 2012, Díli).

⁷¹ Entrevista realizada a 6 de julho de 2012, Díli.

nacionalidades a contribuírem com formadores com experiências nacionais distintas, alguns sem qualquer experiência democrática ou de Estado de direito, determinou que o governo timorense «despedisse» a UNMIT da área da formação policial para a organizar diretamente com doadores bilaterais. Como refere um Assessor da Presidência da República, “é necessária uma visão integrada [da polícia], não pode ser uma manta de retalhos”.⁷²

Ainda assim, com a UNMIT, as dinâmicas alteram-se e, principalmente a partir de 2009, passou a haver não só um planeamento para a transferência total das responsabilidades de segurança interna para a PNTL e respetiva monitorização, como a própria formação passou a ser de um ano, com uma dimensão civil, incluindo direitos humanos. O Comandante Longuinhos (PNTL) referiu que depois dos incidentes de 2006, as Nações Unidas e a comunidade internacional foram muito críticas das forças policiais, referindo que as mesmas não tinham capacidade de atuação, que não eram profissionais,⁷³ e que no seu entendimento isto significava que a missão das Nações Unidas tinha falhado, pois a criação e desenvolvimento institucional da PNTL tinha sido realizada no âmbito das diferentes missões das Nações Unidas. O plano agora incluía três fases: a inicial, a de consolidação e a de reconstituição. Segundo o Comissário da Polícia da UNMIT, Luís Carrilho, a fase inicial (2006-2009) requeria que a UNPOL “mantivesse a segurança, a ordem pública e o controle do crime”; durante a fase de consolidação (2009-2011), a UNPOL centrou-se na capacitação e *on-the-job-training* de elementos da PNTL; e na fase de reconstituição “encontravam-se nos grandes eventos”, como as eleições.⁷⁴ A transferência efetuada teve por base uma avaliação da situação de segurança em todos os distritos, incluindo de direitos humanos, realizada por equipas com elementos da UNMIT e do governo timorense. Esta dinâmica não foi determinada por prazos temporais, mas antes pela satisfação de critérios administrativos, éticos e operacionais.

⁷² Entrevista realizada a 1 de julho de 2012, Díli.

⁷³ Entrevista realizada a 6 de julho de 2012, Díli.

⁷⁴ Entrevista realizada a 3 de julho de 2012, Díli.

Atualmente, a PNTL está “bem formada, mas precisa de prática e de ter o reconhecimento da população”;⁷⁵ “é a imagem que tem de mudar”.⁷⁶ Pelo menos duas questões subsistem. Primeiro, o processo de promoções extraordinário depois da UNMIT sair envolveu psicólogos indonésios, resultando no alegado favorecimento dos elementos policiais que tinham pertencido à polícia indonésia, exacerbando as tensões em torno da sua participação. Segundo, a relação da PNTL com a sociedade é bastante complexa. Por vezes, a população não lhe confere legitimidade, recorrendo preferencialmente às estruturas tradicionais para gerir/resolver determinados diferendos. Novamente, a questão das lealdades e da criação de estruturas das quais a população se sente distante não contribui para a criação de um sentimento de identidade das forças policiais.

Conclusões

Um processo de reforma do setor de segurança tem um elevado potencial para contribuir para a consolidação da paz em contextos de pós-conflito violento. No entanto, a natureza reativa das intervenções externas, sem um planeamento devidamente fundamentado nas realidades locais, sem um envolvimento das forças locais (para além das elites), apresenta o risco de não ser sustentável e permitir assim, potencialmente, um relapso da violência. Apesar “da estabilidade gerar dividendos importantes de curto-prazo... pessoal que trabalha nas áreas humanitárias e do apoio ao desenvolvimento estão céticos sobre se estas missões no longo-prazo tornarão as comunidades e as residências mais seguras” (Muggah, 2009, p. 160). No caso de Timor-Leste, apesar de ter havido sempre um diálogo intenso entre as Nações Unidas e os líderes timorenses, os diferentes mecanismos tradicionais de manutenção de paz e de resolução de conflitos existentes não foram incluídos ou considerados no quadro legal-institucional criado

⁷⁵ Entrevista ao Capitão Jorge Barradas da GNR, realizada a 27 de junho de 2012, Díli.

⁷⁶ Entrevista ao Capitão Candeias da GNR, realizada a 6 de julho de 2012, Díli.

para o efeito.⁷⁷ O maior risco atual a este nível é a gestão eficaz das expectativas dos ex-combatentes, das forças de segurança, dos políticos e da população em geral.

Bibliografia

A/47/277-S/24111 — An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. *Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council*, 31 jan. 1992. Nova Iorque: Nações Unidas, 1992.

A/48/935 — An Agenda for Development. *Report of the Secretary-General*. Nova Iorque: Nações Unidas, 1994.

A/59/565 — Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. *A more secure world: our shared responsibility*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2004.

A/59/2005 - *Report of the Secretary-General: In larger freedom - towards development, security and human rights for all*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2005.

A/62/659-S/2008/39 - *Second Report of the Secretary-General for SSR*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2008.

BALL, Nicole — The Evolution of the Security Sector Reform Agenda. In *The Future of Security Sector Reform*, Mark Sedra (org.). Waterloo: Centre for International Governance Innovation, 2010.

BRYDEN, Alan — Understanding Security Sector Reform and Reconstruction. In *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Alan Bryden e Heiner Hänggi (org.). Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2004.

BRZOSKA, Michael — *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003.

⁷⁷ Entrevista ao Assessor da Presidência da República, 6 de julho de 2012, Díli.

- BRZOSKA, Michael; HEINEMANN-GRÜDER, Andreas — Security Sector Reform and Post-Conflict Reconstruction under International Auspices. In *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Alan Bryden e Heiner Hänggi (org.). Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2004.
- CHANDLER, David. — The security-development nexus and the rise of ‘anti-foreign policy. *Journal of International Relations and Development*. Vol. 10, n.º 4 (2007), p. 362-386.
- COLLIER, Paul [et al.] — *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, D.C.: Oxford University Press and World Bank, 2003.
- COMMISSION ON HUMAN SECURITY — *Human Security Now*. New York: Commission on Human Security, 2003.
- CROISSANT, Aurel — International Interim Governments, Democratization and Post-conflict Peace-building: Lessons from Cambodia and East Timor. *Strategic Insights*. Vol. 5, n.º 1 (2006), 17p.
- DOLAN, Chris; LARGE, Judith; OBI, Naoko — *Evaluation of UNHCR’s repatriation and reintegration programme in East Timor, 1999-2003*. Geneva: United Nations High Commissioner For Refugees: Evaluation and Policy Analysis Unit, 2004.
- DUFFIELD, Mark — *Global Governance and the New Wars - The Merging of Development and Security*. London: Zed Books, 2001.
- . The Liberal Way of Development and the Development-Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide. *Security Dialogue*. Vol. 41, n.º 1 (2010a), p. 53-76.
- . Risk-Management and the Fortified Aid Compound: Everyday Life in Post-Interventionary Society. *Journal of Intervention and Statebuilding*. Vol. 4, n.º 4 (2010b), p. 453-474.
- ENTREVISTA. Capitão Jorge Barradas da GNR, Díli, 27 de junho 2012.
- FITZ-GERALD, Ann M. — Addressing the security-development nexus: implications for joined-up government. In *New interfaces between security and development: Changing concepts and approaches*, Stephan

- Klingebiel (org.). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2006.
- FREIRE, Maria Raquel; LOPES, Paula Duarte — Reconceptualizar a paz e a violência: uma análise crítica. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Vol. 82 (2008), p. 13-29.
- .; —. International Security and the Institutionalization of Peacekeeping: Perils and Prospects. *e-cadernos CES*. Vol. 6 (2009), p. 6-23.
- FURNESS, Mark — The Lisbon Treaty, the European External Action Service and the Reshaping of EU Development Policy. In *The European Union and Global Development: An 'Enlightened' Superpower in the Making?*, Stefan Gänzle, Sven Grimm e Davina Makhan (org.). London: Palgrave, 2012.
- GALTUNG, Johann — Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*. Vol. 6, n.º 3 (1969), p. 167-191.
- HÄNGGI, Heiner — Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction. In *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Alan Bryden e Heiner Hänggi (org.). Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2004.
- .; SCHERRER, Vincenza — Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform (SSR): Review and Recommendations. Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2007.
- .; —. Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform. In *Security Sector Reform and UN Integrated Missions Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti and Kosovo*, Heiner Hänggi e Vincenza Scherrer (org.). Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2008.
- HOHE, Tanja — The Clash of Paradigm: International Administration and Local Political Legitimacy in East Timor. *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 24, n.º 3 (2002), p. 569-589.
- KEUKELEIRE, Stephan; RAUBE, Kolja — The security-development nexus and securitization in the EU's policies towards developing countries. *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 26, n.º 3 (2013), p. 556-572.

- LEMAY-HÉBERT, Nicolas — Coerced transitions in Timor-Leste and Kosovo: managing competing objectives of institution-building and local empowerment. *Democratization*. Vol. 19, n.º 3 (2012), p. 465-485.
- LOTHE, Elisabeth; PEAKE, Gordon — Addressing symptoms but not causes: stabilisation and humanitarian action in Timor-Leste. *Disasters*. Vol. 34, n.º 3 (2010), p. 427-443.
- MacGINTY, Roger; RICHMOND, Oliver P. — The Local Turn in Peace Building: a critical agenda for peace. *Third World Quarterly*. Vol. 34, n.º 5 (2013), p. 763-783.
- MUGGAH, Robert — Stabilizing the fragile frontier: Reflections on the Future of civil-military cooperation within the UN system. In *Revisiting Borders between Civilians and Military: Security and Development in Peace Operations and post-conflicts situations*, Eduarda Hamann (org.). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.
- NATHAN, Laurie — *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*. Birmingham: University of Birmingham, 2007.
- OECD — Security Sector Reform and Governance: Policy and Good Practice. *The DAC reference document*. Paris: Organization for the Economic Co-operation and Development, 2004.
- OECD-DAC — *Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee, 2007.
- RICHMOND, Oliver — The Problem of Peace: Understanding the 'Liberal Peace'. *Conflict, Security & Development*. Vol. 6, n.º 3 (2006), p. 291-314.
- . A post-liberal peace: Eirenism and the everyday. *Review of International Studies*. Vol. 35, n.º 3 (2009), p. 557-580.
- . De-romanticising the local, de-mystifying the international: hybridity in Timor Leste and the Solomon Islands. *The Pacific Review*. Vol. 24, n.º 1 (2011a), p. 115-136.
- . *A Post-Liberal Peace*. Abingdon: Routledge, 2011b.
- .; FRANKS, Jason — Liberal Peacebuilding in Timor Leste: The Emperor's New Clothes? *International Peacekeeping*. Vol. 15, n.º 2 (2008), p. 185-200.
- .; —. *Liberal Peace Transitions - Between Statebuilding and Peacebuilding*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009.

- S/2006/251 — *End of mandate report of the Secretary-General on the United Nations Office in Timor-Leste*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2006.
- S/2006/628 — *Report of the Secretary-General on Timor-Leste pursuant to Security Council resolution 1690*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2006.
- S/2011/32 — *Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2011.
- SCHNABEL, Albrecht; BORN, Hans — *Security Sector Reform: Narrowing the Gap between Theory and Practice*. Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2011.
- SECURITY COUNCIL — *S/RES/1246 - Resolution 1246*. Nova Iorque: Nações Unidas, 11 de jun. 1999.
- . *S/RES/1264 - Resolution 1264*. Nova Iorque: Nações Unidas, 15 de set. 1999.
- . *S/RES/1272 - Resolution 1272*. Nova Iorque: Nações Unidas, 25 de out. 1999.
- . *S/RES/1338 - Resolution 1338*. Nova Iorque: Nações Unidas, 31 de jan. 2001.
- . *S/RES/1410 - Resolution 1410*. Nova Iorque: Nações Unidas, 17 de maio 2002.
- . *S/RES/1599 - Resolution 1599*. Nova Iorque: Nações Unidas, 28 de abr. 2005.
- . *S/RES/1704 - Resolution 1704*. Nova Iorque: Nações Unidas, 25 de ag. 2006.
- . *S/RES/1802 - Resolution 1802*. Nova Iorque: Nações Unidas, 25 de fev. 2008.
- SEDRA, Mark (org.) — *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: Centre for International Governance Innovation, 2010.
- STEWART, Frances — Development and security. *Conflict, Security & Development*. Vol. 4, n.º 3 (2004), p. 261-288.
- THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT — *Our Common Future*. New York: Oxford University Press, 1987.
- TSCHIRGI, Necla; LUND, Michael S.; MANCINI, Francesco — The Security-Development Nexus. In *Security and Development: Searching for Critical Connections*, Necla Tschirgi, Michael S. Lund e Francesco Mancini (org.). Boulder: Lynne Rienner, 2010a.
- .; —.; —. *Security and Development: Searching for Critical Connections*. Boulder: Lynne Rienner, 2010b.
- UN MILLENNIUM PROJECT — *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. London: Earthscan, 2005.

- UNDP — *Human Development Report 1990 - Concept and Measurement of Human Development*. New York: United Nations Development Programme, 1990.
- . *Human Development Report 1994 - New Dimensions of Human Security*. New York: United Nations Development Programme, 1994.
- . *President of the Republic greets United Nations Resident Coordinator at the Presidential Palace*. Dili: United Nations Development Programme in Timor-Leste, 2013.
- UNSG — *Securing Peace and Development: The Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform*. New York: United Nations Secretary-General, 2008.

TERESA CIERCO

tcierco@letras.up.pt

Departamento de História e Estudos Políticos Internacionais, Universidade do Porto

Department of History, Political and International Studies, University of Porto, Portugal

AS NAÇÕES UNIDAS E O ESTADO DE DIREITO EM TIMOR-LESTE

RESUMO:

Construir e fortalecer o estado de direito nos países em desenvolvimento, particularmente naqueles que estão numa fase de transição ou a sair de um período de conflito armado, tornou-se foco central do trabalho das Nações Unidas (NU). Embora localmente as atividades do estado de direito sejam amplamente apoiadas pelas NU, o conceito não é ainda efetivamente compreendido ou implementado. Pode argumentar-se que a comunidade de doadores coloca demasiada ênfase na reforma das instituições formais e centralizadas, que não chegam necessariamente a toda a população. Este é o caso de Timor-Leste, onde a imposição por parte das NU do seu próprio modelo sobre o estado de direito através das suas missões tem vindo, em certas circunstâncias, a negligenciar os valores locais, o papel do costume e dos sistemas legais informais. Neste contexto, este capítulo analisa o setor da justiça em Timor-Leste e responde às seguintes questões: Até que ponto os programas de estado de direito das Nações Unidas têm contribuído para uma melhor justiça em Timor-Leste? Quais são as principais dificuldades na sua implementação? Existe uma evolução positiva do estado de direito em Timor-Leste? Será argumentado que a ausência de um setor da justiça responsável em Timor-Leste tem o potencial de poder aumentar a instabilidade no país. Considera-se justiça responsável aquela que é exercida por representantes competentes em conformidade com a lei instituída e de forma completamente independente do poder executivo.

Palavras chave: Nações Unidas; estado de direito; justiça; estabilidade

THE UNITED NATIONS AND THE RULE OF LAW IN TIMOR-LESTE

ABSTRACT:

Build and strengthen the rule of law in developing countries, particularly those that are in transition or emerging from a period of armed conflict, has become the central focus of the work of the United Nations (UN). Although locally rule of law activities are widely supported by the UN, the concept is not yet understood or effectively implemented. It can be argued that the donor community puts too much emphasis on reform of formal and centralized institutions that do not necessarily reach the entire population. This is the case of Timor-Leste, where the imposition by the UN's model on rule of law through its missions has been, in certain circumstances, neglecting local values, the role of custom and informal legal systems. In this context, this chapter analyzes the justice sector in Timor-Leste and answers the following questions: To what extent the rule of law programs of the United Nations have contributed to a better justice in Timor-Leste? What are the main difficulties in its implementation? Is there a positive evolution of the rule of law in Timor-Leste? It is argued that the absence of a responsible justice sector in Timor-Leste has the potential to increase instability in the country. We consider responsible justice the one that is exercised by competent representatives in accordance with established law and in a completely independent way from executive power.

Keywords: United Nations; Rule of law; justice; stability

CAPÍTULO 7

AS NAÇÕES UNIDAS E O ESTADO DE DIREITO EM TIMOR-LESTE

Teresa Cierco

Introdução

Construir e fortalecer o Estado de direito nos países em desenvolvimento, particularmente naqueles que estão numa fase de transição ou a sair de um período de conflito armado, tornou-se foco central do trabalho das Nações Unidas (NU). Reconhece-se que o avanço do Estado de direito é essencial para a manutenção da paz e da segurança para a realização de um desenvolvimento sustentável, e da proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Embora localmente as atividades do Estado de direito sejam amplamente apoiadas pelas NU, o conceito não é ainda efetivamente compreendido ou implementado. Pode argumentar-se que a comunidade de doadores coloca demasiada ênfase na reforma das instituições formais e centralizadas, que não chegam necessariamente a toda a população. Este é o caso de Timor-Leste, onde a imposição por parte das NU do seu próprio ponto de vista sobre o Estado de direito através das

suas missões tem vindo, em certas circunstâncias, a negligenciar os valores locais, o papel do costume e dos sistemas legais informais.

Neste contexto, este capítulo tem como objetivo analisar o setor da justiça em Timor-Leste e responder às seguintes questões: Até que ponto os programas de Estado de direito das Nações Unidas têm contribuído para uma melhor justiça em Timor-Leste? Quais são as principais dificuldades na sua implementação? Existe uma evolução positiva do Estado de direito em Timor-Leste?

O capítulo está organizado da seguinte forma: a primeira parte começa com uma abordagem conceptual ao Estado de direito e à sua importância em situações de pós-conflito, como a de Timor-Leste. Aqui argumenta-se que o Estado de direito é um fator essencial das estratégias de construção da paz das Nações Unidas. A segunda parte descreve a evolução do Estado de direito em Timor-Leste através das várias missões das Nações Unidas e afirma que este tem sido um processo difícil e complexo. Na terceira parte são mencionados os principais contributos dos programas de Estado de direito em Timor-Leste, bem como as dificuldades à sua implementação. Será argumentado que a ausência de um setor da justiça responsável em Timor-Leste tem o potencial de poder aumentar a instabilidade no país. Considera-se justiça responsável aquela que é exercida por representantes competentes em conformidade com a lei instituída e de forma completamente independente do poder executivo.

As Nações Unidas e o Estado de direito

Programas internacionais de apoio ao Estado de direito são considerados componentes importantes das agendas de segurança. O Estado de direito é um conceito que se situa no centro da missão das NU. O Secretário-Geral das Nações Unidas define o Estado de direito como (Conselho de Segurança da ONU, 2004, par. 6)

um princípio de governação no qual todas as pessoas, instituições e entidades, públicas e privadas, incluindo o próprio Estado, são responsáveis

perante as leis que são promulgadas publicamente, igualmente aplicadas e julgadas de forma independente, e que são coerentes com as normas e princípios internacionais de direitos humanos. Requer, assim, medidas para garantir a adesão aos princípios de supremacia da lei, igualdade perante a lei, responsabilização perante a lei, justiça na aplicação da lei, separação de poderes, participação na tomada de decisão, certeza legal, prevenção da arbitrariedade e transparência processual e legal.

A definição compreende um amplo espectro de instituições interdependentes, competências e atores que operam dentro dos subsetores interdependentes da justiça e da segurança e convergem sob o âmbito mais vasto do Estado de direito e de governação. Estes subsetores incluem, entre outros, a justiça, as correções de aplicação da lei, os mecanismos de supervisão civil, a sociedade civil e o costume, para além das formas tradicionais de resolução de conflitos. Este conceito constitui um passo importante no sentido de esclarecer a natureza e os limites do Estado de direito. Dada a sua forte referência à adesão às normas e padrões de direitos humanos, representa um esforço para avançar no sentido de uma interpretação mais ampla, e não apenas um esforço para consolidar o menor denominador comum. Mantém-se, no entanto, um conceito sem valor legal, e que ainda não é apoiado por todos os membros das NU.

As instituições do Estado de direito são consideradas indispensáveis, não só para a segurança interna e para fins de aplicação da lei como também para garantir a transparência, a responsabilização e controlo das forças de segurança (Hurwitz e Studdard, 2005, p. 2). Assim, é possível argumentar que o Estado de direito se tornou um componente crítico do atual debate sobre estratégias de construção da paz.

Enquanto a justiça é a principal instituição relacionada com o Estado de direito, a inclusão da assistência ao mesmo como parte de abordagens integradas de gestão de conflitos reforçou vínculos pré-existentes com a governação e as instituições de segurança, e justificou ainda mais a necessidade de colocar as reformas e os programas do Estado de direito dentro de um quadro analítico mais amplo (Idem, p. 1). Nas últimas décadas,

as Nações Unidas têm cada vez mais apoiado a implementação de programas destinados a reforçar o Estado de direito nos países suscetíveis de, ou em recuperação de um conflito violento. A formulação de políticas e as atividades de programação vão desde os conselhos sobre questões constitucionais, reformas judiciais e de aplicação da lei, até ao apoio às instituições de direitos humanos, iniciativas de anticorrupção e de transparência, incluindo a criação de mecanismos de regulação e de justiça de transição.

Existe um crescente conjunto de obras sobre este assunto e uma maior consciência sobre a importância destes programas em países vulneráveis, como Timor-Leste.⁷⁸ No entanto, enquanto a relevância do Estado de direito em situações voláteis é geralmente indiscutível, os desafios e os constrangimentos na implementação destes programas em ambientes inseguros e os seus contributos para evitar ou atenuar conflitos são ainda algumas das questões por explorar.

A paz e a estabilidade só podem prevalecer se a população perceber que “as questões políticas, tais como a discriminação étnica, a distribuição desigual da riqueza e dos serviços sociais, abuso de poder (...) podem ser abordados de forma legítima e justa” (Conselho de Segurança da ONU, 2004, p. 4). Neste sentido, a tarefa de estabelecer o Estado de direito exige um conceito abrangente que aborde as instituições inter-relacionadas da justiça, da segurança e da boa governação, tais como o Ministério da Justiça, tribunais, Ministério Público e Ministério da Defesa Nacional, entre outros, com a devida atenção aos fatores políticos, económicos, sociais e, até mesmo, psicológicos. Uma quebra no Estado de direito é um indicador significativo da escalada de tensão e, portanto, fundamental para a sua prevenção. Numa perspetiva de prevenção e de recuperação de um conflito armado, a noção de «Estado de direito» representa uma situação que é diametralmente oposta à «governação pela força». Sem segurança física, as premissas mais básicas para a paz permanecem ausentes. E, sem um bom funcionamento das instituições do Estado de direito, não há paz que

⁷⁸ Para uma revisão da literatura sobre Estado de direito nos últimos anos, ver: Carothers 1998; Carothers 2003; Belton 2005.

dure o suficiente para permitir um desenvolvimento sustentável (UNDP, 2011, p. 30).

Neste capítulo, analisa-se o Estado de direito num dos seus pilares mais importantes: a justiça. A justiça é entendida como “um ideal de responsabilização e equidade na proteção dos direitos e na prevenção e punição dos erros” (Conselho de Segurança da ONU, 2004). Implica ter em conta os direitos dos acusados, os interesses das vítimas e o bem-estar da sociedade em geral. Por sua vez, envolve os juízes, os sistemas de justiça informais e tradicionais, as estruturas de resolução alternativa de litígios, as legislaturas, os órgãos de fiscalização, a polícia, as prisões e os serviços penais, os advogados e as organizações da sociedade civil (Ball *et al.*, 2007).

As intervenções das Nações Unidas no setor da justiça basearam-se em dois princípios fundamentais: independência da justiça e criação de um enquadramento legal apropriado. A independência da justiça é essencial no Estado de direito, logo, o estabelecimento da independência judicial em situações de pós-conflito é considerada uma das fases mais críticas, juntamente com a efetiva aplicação da lei e da justiça criminal. Uma justiça independente é imparcial, as suas decisões são respeitadas e livres de interferência. A independência da justiça não é um fim em si próprio, mas um meio para alcançar o Estado de direito. Esta situação está refletida na Constituição de Timor-Leste (2002), artigo 121.2, que refere que “na execução das suas funções, os juízes são independentes e obedecem apenas à Constituição, à lei e à sua própria consciência”. A independência judicial baseia-se na separação de poderes, permitindo aos juízes tomar decisões mesmo quando estas são contrárias às preferências de um outro ramo do governo.⁷⁹

Até recentemente, os esforços de Estado de direito em operações de manutenção da paz consistiam quase sempre em trabalhar com a polícia local, enquanto que o apoio à justiça era deixado principalmente para as

⁷⁹ Este princípio está também consagrado no artigo 119 da Constituição de Timor-Leste, que afirma que “os tribunais são independentes e estão apenas sujeitos à Constituição e à lei”. Destacando a importância da independência judicial, a Constituição reflete o facto dos tribunais serem um dos quatro pilares do Estado timorense e, como tal, serem “órgãos de soberania” (artigo 118.1).

organizações de direitos humanos, agências de desenvolvimento e atores bilaterais (Nações Unidas, 2003, p. 94). Com o crescente reconhecimento de que a reforma da polícia não é sustentável na ausência de uma administração eficaz da justiça, o apoio a este setor tornou-se uma parte importante das missões de manutenção da paz. Para as Nações Unidas “um sistema judicial confiável e independente é essencial para a democratização, a boa governação e o estabelecimento do respeito pelos direitos humanos”. Além disso, “a ausência de um sistema judicial justo e efetivo e a percepção de falhas no sistema judicial num ambiente pós-conflito pode constituir um obstáculo aos esforços de construção da paz” (*Ibidem*). Ao longo dos últimos anos, vários documentos das NU reconheceram que as operações de manutenção da paz têm um papel importante a desempenhar no reforço da segurança interna e da estrutura da justiça criminal.

O relatório Brahimi elaborado em 2000 formalizou a prática existente, enfatizando a importância em restabelecer o Estado de direito, e abriu caminho ao seu reconhecimento expresso em mandatos do Conselho de Segurança, com a inclusão de componentes do Estado de direito em operações de paz multidimensionais.

Onde as missões de paz exigem, os peritos judiciais internacionais, especialistas penais e de direitos humanos, bem como polícias civis, devem estar disponíveis em número suficiente para fortalecer as instituições do Estado de direito. (...) Em suma, a mudança doutrinal é exigida na forma como a organização concebe e utiliza a polícia civil em operações de paz, e na necessidade de uma abordagem de equipa dos recursos adequados para defender o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos, através de especialistas judiciais, penais e de direitos humanos, trabalhando em conjunto de forma coordenada e colegial. (Relatório Brahimi, 2000)

Em 2004, o Secretário-Geral emitiu um primeiro relatório sobre o Estado de direito delineando as prioridades setoriais e os desafios substanciais, e a necessidade de dedicar recursos mais consistentes ao Estado de direito

no âmbito da ONU. O tema final e mais importante do relatório para os objetivos deste capítulo consiste na chamada de atenção para a participação local, expressa através de uma avaliação adequada das necessidades e capacidades nacionais, do apoio às reformas internas baseadas num conhecimento do contexto político, com vista a preencher um vácuo no Estado de direito e a desenvolver um sistema nacional de justiça:

as operações de paz devem ajudar os atores nacionais a desenvolver a sua própria visão de reforma e as suas próprias abordagens à justiça transicional, assim como, planos e projetos nacionais. O papel mais importante que pode desempenhar consiste em facilitar os processos através dos quais vários intervenientes locais debatem e definem o planeamento das ações que permitem ao seu país enfrentar as injustiças do passado e garantir uma paz sustentável para o futuro, em conformidade com as normas internacionais, as tradições legais e as aspirações nacionais. Ao fazê-lo, devemos aprender a respeitar melhor e a apoiar a participação local, as lideranças locais e as suas reformas, desde que estas sigam as normas e os princípios das Nações Unidas. (Conselho de Segurança da ONU, 2004, par. 14-22)

O relatório de acompanhamento em 2006 (Conselho de Segurança da ONU, 2006), reconfirmou que o fortalecimento do Estado de direito é fundamental para as Nações Unidas, e salientou a necessidade de coordenação de todo o sistema. Em 2007, o estabelecimento do Gabinete de Estado de direito e das Instituições de Segurança (OROLSI) (A/RES/61/279), no Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) veio destacar a crescente importância do Estado de direito nos mandatos da ONU ao nível das operações de manutenção de paz. O ponto central do seu trabalho consiste em fortalecer a polícia e os tribunais locais por forma a garantir a paz e a estabilidade em situações de pós-conflito.

Todos estes desenvolvimentos representam importantes avanços na capacidade das Nações Unidas em desempenhar um papel significativo na promoção do Estado de direito. No entanto, muitos autores têm criticado

a eficácia dos programas de Estado de direito. Tais críticos salientam a diferença entre os objetivos ambiciosos expressos em termos de categorias abstratas (como o «combate à corrupção») e a medida real de sucesso em termos burocráticos (número de juízes, tribunais) que, quando retirados do seu contexto, têm pouca importância. E, embora seja inegável que nalguns países os programas de Estado de direito não tiveram os resultados esperados, noutros alcançaram um sucesso notável. Apesar da qualidade de determinados programas, a sua ambiguidade combinada com os diferentes — e por vezes divergentes — objetivos dos vários atores que trabalham no mesmo contexto, contribuem para um desempenho disperso sobre esta matéria e pedem um debate aprofundado sobre este assunto.⁸⁰

Em 2007, o Secretário-Geral emitiu um relatório que reflete o ponto de vista dos Estados-Membros sobre o Estado de direito, a nível nacional e internacional (Conselho de Segurança da ONU, 2007). A este propósito, surgiu o consenso de que o Estado de direito deve ser promovido em ambos os níveis e deve basear-se na Carta da ONU, no direito internacional dos direitos humanos e nos princípios da boa governação. A nível nacional, a ONU apoia um enquadramento do Estado de direito que inclua: uma Constituição ou seu equivalente; um quadro jurídico claro e consistente e sua execução; instituições de justiça, governação, segurança e de direitos humanos bem estruturadas, financiadas e equipadas; processos e mecanismos de justiça de transição; e uma sociedade civil que contribua para o fortalecimento do Estado de direito, assegurando a responsabilização dos funcionários e instituições públicas. Estas são as normas, políticas, instituições e processos que formam o núcleo de uma sociedade onde os indivíduos se sentem livres e seguros, onde a proteção legal é providenciada através de direitos e privilégios, as disputas são resolvidas de forma pacífica e eficaz, e onde todos aqueles que violam a lei, incluindo o próprio Estado, são responsabilizados. Mas fortalecer o Estado de direito a nível nacional

⁸⁰ Entre os objetivos dos programas de Estado de direito implementados pelas várias organizações que trabalham nesta área, podemos indicar o combate à corrupção e a eficiência e eficácia dos tribunais e das agências governamentais como os mais difíceis de concretizar (a este propósito ver Agrast *et al.*, 2013).

é uma tarefa difícil, complexa e de longo prazo, cujo sucesso depende do compromisso da comunidade nacional com a qual a ONU trabalha. Não é fácil promover o respeito pelo Estado de direito. A imposição por parte dos doadores do seu entendimento sobre o Estado de direito em diferentes culturas e sociedades tem, em algumas circunstâncias, negligenciado valores locais que poderiam ser melhor aproveitados na implementação do Estado de direito. A sua programação exige, assim, uma profunda compreensão do contexto político e das necessidades e aspirações nacionais, sendo essencial a vontade política das autoridades nacionais em todo este processo. O envolvimento nacional implica a consulta pública com base nos princípios de inclusão, participação, transparência e responsabilização. Além disso, quando tais iniciativas são introduzidas independentemente das condições e necessidades específicas de uma sociedade — como já foi o caso de muitas operações de manutenção da paz — acabam por não ajudar os Estados de forma sustentável e, muitas vezes, não tratam adequadamente aquilo que a comunidade local entende como sendo importante para a reforma do seu sistema legal. Exemplo dessa situação verifica-se quando a comunidade doadora coloca demasiada ênfase na reforma de estruturas rígidas e formais de justiça que não têm necessariamente impacto em grandes segmentos da população. Em situações de pós-conflito, a maioria da população e, especialmente aqueles que se encontram afastados da capital, podem continuar a resolver as disputas e a lidar com o Estado de direito através de canais informais ou tradicionais. Estas estruturas informais e tradicionais acabam por constituir mecanismos eficazes de resolução de conflitos junto de uma grande parte da população, mas não são suficientemente compreendidas pelos atores externos.

As NU, como mencionado, têm também uma abordagem comum no fortalecimento do Estado de direito a nível internacional, e que envolve o respeito pela Carta das Nações Unidas e pelo direito internacional. O princípio do Estado de direito é relevante para a governação das relações intraestado e, tal como acontece com o Estado de direito a nível nacional, o progresso do Estado de direito a nível internacional é um esforço permanente que exige a participação e a implementação nacional efetiva das

principais regras de direito internacional. O Estado de direito é, assim, fundamental na criação de um ambiente seguro. No entanto, em Timor-Leste, depois de cinco missões das NU (Missão de Auxílio da ONU em Timor-Leste, Administração Transitória das NU em Timor-Leste, Missão das NU de Apoio a Timor-Leste, Gabinete das NU em Timor-Leste e a Missão Integrada das NU em Timor-Leste) este ambiente seguro é ainda inexistente. Por que tem sido tão difícil promover o Estado de direito em Timor-Leste?

Em contextos de pós-conflito como o de Timor-Leste o estabelecimento do Estado de direito depende das condições de segurança juntamente com o acesso à justiça, aos serviços básicos e, eventualmente, das oportunidades para o desenvolvimento socioeconómico. Apesar da declaração de independência em 2002 compreender um conjunto de condições que permitia a recuperação e o desenvolvimento, não é um fim em si mesmo. Antes pelo contrário, é o início de um longo processo. A sociedade de Timor-Leste após o conflito armado não tinha a capacidade institucional e profissional para retomar ou estabelecer uma justiça funcional, efetiva e responsável. Os advogados, juízes, procuradores, polícias, guardas prisionais, legisladores e funcionários públicos operam num sistema disfuncional onde os salários e incentivos positivos são raros. Neste contexto, o envolvimento nacional na busca de justiça transicional representa, sem dúvida, um desafio complexo (UNDP, 2007, p. 32). A justiça transicional, neste artigo, compreende

a totalidade dos processos e mecanismos associados com as tentativas de uma sociedade em pôr fim a uma herança de abusos em larga escala cometidos no passado, a fim de garantir a sua responsabilização, servir a justiça e alcançar a reconciliação. (Conselho de Segurança da ONU, 2004, p. 4)

As instituições do Estado de direito desempenham um papel fundamental na concretização da reconciliação nacional, um dos objetivos mais importantes da construção da paz em situações de pós-conflito. Ao analisar a violação dos direitos humanos e ao combater a impunidade, as instituições jurídicas nacionais ganham uma maior legitimidade entre a população,

e estabelecem-se as bases para o fortalecimento sustentável do Estado de direito. A reforma do setor da justiça depende muito da vontade política nacional e da atitude individual. Nenhum dos dois surge automaticamente durante o processo de construção da paz. Pelo contrário, é necessário um longo processo de mudança de percepção e de hábitos. Os objetivos políticos e as atitudes individuais terão de se manifestar nos processos de decisão e nas diretivas políticas que conduzem as reformas estruturais, legais e económicas entre ministérios e em funções de governação mais amplas. A menos que a componente humana dessas instituições tenha poder para impor o Estado de direito através de mecanismos legítimos, qualquer sociedade pós-conflito permanecerá propensa a recair em conflito (UNDP, 2011, p. 32).

Podemos por isso afirmar que o reforço do Estado de direito é um processo em desenvolvimento que requer uma abordagem sequenciada e um investimento de longo prazo. Sendo distinta de uma abordagem humanitária, o objetivo de desenvolvimento do Estado de direito em situações pós conflito consiste em reforçar a capacidade das instituições nacionais em prevenir e pôr fim à insegurança e impunidade. A abordagem de desenvolvimento não é restrita a uma fase em oposição à outra, isto é, a fase humanitária. Trata-se, pelo contrário, de princípios de assistência e da forma como essa assistência é feita. Na parte que se segue analisa-se a evolução do Estado de direito em Timor-Leste, através do papel desempenhado pelas missões de manutenção de paz das Nações Unidas.

A evolução do Estado de direito em Timor-Leste

Entre 1999 e 2002, a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET) governou o território com uma função combinada de manutenção da paz e administração civil (incluindo o estabelecimento de um sistema judicial formal). Uma Unidade de Crimes Graves foi criada para investigar e iniciar processos criminais contra a violência no território. E, após um longo processo consultivo entre as NU e os representantes timorenses, uma Comissão Independente para a Receção, Verdade

e Reconciliação foi formada em 15 de julho de 2001 para investigar a violação dos direitos humanos ocorridas no quadro dos conflitos políticos em Timor-Leste entre 1974 e 1999.⁸¹

Depois de aprovada a Constituição da República Democrática de Timor-Leste a 22 de março de 2002, e da entrada em vigor com a independência a 20 de maio desse ano, Timor-Leste tem vindo a enfrentar grandes desafios ao Estado de direito.

A administração da UNTAET marca o primeiro esforço concertado em estabelecer o Estado de direito em Timor-Leste. Sob a resolução 1272 do Conselho de Segurança, foi atribuído ao Administrador de Transição (AT) o mandato para exercer todo o poder legislativo, executivo e judicial em nome do Conselho de Segurança. A tarefa de estabelecer o Estado de direito não estava incluída no mandato mas, no relatório do Secretário Geral da ONU de 4 de outubro de 1999, afirma-se que um dos objetivos da missão consiste em “assegurar o estabelecimento e manutenção do Estado de direito e promover e proteger os direitos humanos” (Conselho de Segurança da ONU, 1999, p. 29). O amplo alcance dos poderes do AT colocava a sua posição em oposição ao Estado de direito. Como o AT, Sérgio Vieira de Mello argumentou na altura, “não há separação da autoridade legislativa ou judicial da executiva. Não há modelos positivos de como exercer tão amplos poderes” (De Mello, 2000, p. 4). Durante o seu mandato o AT desenvolveu esforços para minorar este problema através da nomeação de um órgão consultivo de líderes locais, o Conselho Nacional, e criando organismos como o Gabinete do Inspetor Geral de forma a providenciar um meio de escrutínio da eficiência da administração. Mas, na ausência de um processo eleitoral, tornou-se difícil conferir legitimidade à sua administração. A este propósito, a organização não-governamental La'o Hamutuk (2002), referindo-se ao legado da UNTAET em relação ao seu modelo de governação, afirmou que

⁸¹ Regulamento UNTAET n.º 2001/10, de 13 de julho de 2001, sobre a criação de uma Comissão de Receção, Verdade e Reconciliação em Timor-Leste. A Comissão começou a trabalhar em fevereiro de 2002.

apesar da UNTAET pregar a boa governação, transparência, responsabilização, democracia e Estado de direito aos Timorenses de Leste, mostrou muito pouco a este respeito. A UNTAET é um governo sem constituição, com todos poderes a residir num homem só, o Administrador de Transição Sérgio de Mello.

No fim da Administração da UNTAET, um relatório do King's College of London (2003, p. 214) afirmou que a fragilidade do Estado de direito continuava a ser um dos maiores desafios de Timor-Leste depois da saída da missão. Observava também que

o acesso ao e o reconhecimento do sistema de tribunais continuava a ser mínimo para muitos Timorenses, o que levantava questões sobre a relevância dos processos que foram criados pela UNTAET (...) Como resultado, muitos locais não tinham ainda contacto com o sistema de justiça formal e continuavam a confiar nas estruturas tradicionais do costume. (Idem, p. 252)

Com a entrada da missão da UNMISSET no território em 2002, as suas funções compreenderam o apoio à administração pública e ao sistema de justiça, promovendo a segurança e a estabilidade em Timor-Leste (Resoluções 1410 e 1543), através da contratação de juizes, procuradores e advogados internacionais. Com a Unidade de Crimes Graves, a UNMISSET assistiu na condução da investigação de crimes, mas o seu trabalho foi mais lento do que aquilo que se esperava devido aos constrangimentos do setor da justiça. A maioria dos acusados continuava fora de Timor-Leste, incluindo 90% daqueles que eram acusados de crimes contra a humanidade. Com a Unidade de Direitos Humanos, a UNMISSET deu apoio e aconselhamento à Comissão para a Receção, Verdade e Reconciliação, que estava a conduzir procedimentos de reconciliação e de reintegração nas comunidades timorenses.

À missão da UNMISSET seguiu-se a missão da UNOTIL (maio de 2005-2006) cujo mandato consistiu em continuar a apoiar o desenvolvimento

das instituições nacionais consideradas fundamentais ao Estado de direito, nomeadamente, a polícia. Neste apoio à Polícia Nacional de Timor-Leste incluiu-se a formação especializada às unidades de resposta rápida e de intervenção e o treino em observação de governação democrática, direitos humanos e de boa governação. No entanto, apesar dos esforços pró-ativos desenvolvidos por atores domésticos e internacionais, as vulnerabilidades sistémicas da infraestrutura política, económica e legal do país trouxeram um período de violência em abril e maio de 2006. Um contingente australiano de 2,200 tropas foi enviado para restabelecer os níveis de segurança no território. A ausência de progresso significativo no que respeita ao Estado de direito e à construção de um sistema de justiça competente em Timor-Leste estiveram entre as causas deste conflito, tornando-se a prevenção da violência um dos mais importantes desafios do país. Nesta altura, as NU documentaram e reconheceram de forma consistente que o setor da justiça em Timor-Leste continuava a revelar uma grande conjunto de fraquezas sobretudo ao nível do número insuficiente de recursos humanos e sua respetiva formação, como juizes, advogados e procuradores e a ausência de legislação que garantisse o bom funcionamento do sistema judicial.

Com um amplo e compreensivo mandato destinado a colmatar estas deficiências, a missão da UNMIT foi criada em agosto de 2006 (Resolução 1704). Encarregada de facilitar a estabilidade, a cultura de governação democrática, e o diálogo político com vista a alcançar a reconciliação nacional, a UNMIT era composta por polícia civil dos Estados-Membros e visava apoiar o governo Timorense na manutenção da segurança pública, assistindo e treinando a Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL). Com o alargamento do mandato, a UNMIT passou a apoiar também o setor da justiça. A ausência de competências nesta área tornava-se particularmente preocupante no caso de crimes graves, mais complexos do que as simples ofensas criminais. Os juizes portugueses tiveram aqui um papel primordial uma vez que tinham competência técnica reconhecida, e uma maior facilidade de compreensão do sistema judicial timorense, uma vez que este segue o sistema português. A necessidade de formação contínua, traduziu-se na presença de um juiz de um país estrangeiro que, partilhando a sua

experiência e conhecimentos técnicos, permitia o desenvolvimento das capacidades técnicas dos juizes nacionais.

Em termos gerais, as atividades da reforma judicial empreendidas pela UNMIT ocorreram a três níveis: institucional, técnico e legislativo, e político. A dimensão institucional compreendeu a gestão da administração dos tribunais, a reabilitação das infraestruturas, logística, apoio administrativo e a organização e funcionamento dos tribunais. A dimensão técnica e legislativa concentrou-se na reforma da lei existente. A dimensão política focou-se em assegurar a independência judicial, com especial atenção para a nomeação de juizes e procuradores.

A missão apoiou ainda o estabelecimento de mecanismos de resolução de crimes de guerra e contra a humanidade e violações graves de direitos humanos. Aconselhou as autoridades nacionais em tribunais especiais, nas comissões de verdade e reconciliação, e nos procedimentos tradicionais de justiça. Porém, o governo ignorou sistematicamente recomendações importantes das Nações Unidas. De acordo com um Relatório do *International Crisis Group* (ICG, 2010), “o trabalho da Comissão Independente de Inquérito da ONU foi minado quando os processos que propôs foram arquivados e outros foram abandonados por falta de provas, terminando com perdão presidencial”. O Estado de direito ficou desta forma seriamente afetado deixando o país vulnerável à violência (Idem).

A UNMIT assistiu também na fundação do Centro de Treino Legal e ajudou a manter a independência do sistema judicial dos outros poderes do governo. Em 2007, a Unidade de Apoio à Administração da Justiça da UNMIT (AJSU) foi criada como uma unidade separada, composta por nove membros nacionais e internacionais. O seu mandato, que resulta da resolução 1969 do Conselho de Segurança (2011), realça a importância de uma abordagem coordenada no setor da justiça e o reforço da capacidade nacional nesta área, com a formação e especialização de juizes e advogados nacionais. Dentro de um enquadramento integrado e em estreita cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e outros atores nacionais e internacionais, a AJSU tem dado aconselhamento e apoio técnico visando o reforço das instituições judiciais e o enquadramento legal

em áreas de especialização como género e juventude. Para além dos juízes, estão ainda abrangidos por este apoio o Gabinete do Procurador Geral, a Comissão Anti-Corrupção e as Associações de Advogados (UNMIT, 2012).

Os últimos relatórios da UNMIT consideravam que a AJSU

tem um papel central na coordenação estratégica entre os organismos das NU, sociedade civil e atores internacionais, facilitando assim o desempenho, não só do Grupo de Trabalho da ONU na área da justiça, como também dos seus subgrupos e do Fórum de Discussão Informal, desenvolvendo a troca de informação e facilitando as discussões políticas sobre assuntos de justiça. (UNMIT, 2012)

Podemos assim considerar que as iniciativas da UNMIT foram fundamentais no setor da justiça em Timor-Leste, no objetivo de promoção de estabilidade, democracia e unidade nacional. No entanto, como iremos analisar na próxima secção deste capítulo, continuam a existir desafios ao bom funcionamento deste setor.

Realizações e constrangimentos no setor da justiça em Timor-Leste

Nos últimos anos tem-se assistido a desenvolvimentos significativos no setor da justiça em Timor-Leste. Os tribunais terminaram casos importantes, incluindo aqueles que envolviam alegações de corrupção, fraude e má utilização do poder pela autoridade governamental.⁸² Foi o caso da ex-Ministra da Justiça Lúcia Lobato, condenada em 2012 pelo Tribunal Distrital de Díli a cinco anos de prisão pelo crime de participação em negócio relacionado com a aquisição de uniformes para os guardas prisionais.

O Código Civil foi aprovado e promulgado pelo Presidente (agosto de 2011). É importante realçar que Timor-Leste não tinha o seu próprio

⁸² Entrevista realizada com um representante da *Asia Foundation* em San Francisco, em abril de 2013.

Código Civil. Entre 1999 e 2011, o Código Civil Indonésio foi aplicado com base no artigo 3.1 da Regulação da UNTAET n.º 1/99 que refere que as leis anteriores à independência, incluindo o Código Civil, “continuariam a ser aplicadas até o país estabelecer o seu próprio sistema legal através das autoridades competentes”.

Outros desenvolvimentos no setor da justiça compreenderam a formação e nomeação de atores judiciais nacionais (juízes, procuradores e defensores públicos); o desenvolvimento e introdução de legislação importante, como a Lei do Conselho Suco, o Código criminal; uma melhor coordenação entre o Ministério da Justiça, Procurador-Geral, Inspetor-geral, Ministério da Justiça, e o chefe do Tribunal de Recurso; a criação de um Centro de Treino Legal; a colocação de serviços judiciais em zonas do interior do país; uma melhor coordenação entre a justiça tradicional/informal e a justiça formal, especialmente nas vilas onde há um Chefe Suco; e a criação de uma faculdade de direito na Universidade Nacional de Timor-Leste (ABA/ROLI, 2007, p. 20). Todos estes avanços são importantes não só para promover a confiança dos Timorenses no funcionamento do setor da justiça, como também nas próprias instituições do Estado, limitando os abusos do poder e assegurando a certeza jurídica das relações económicas e sociais.

A acrescentar a estes desenvolvimentos, podemos também mencionar a elaboração de uma lei sobre a ajuda em matéria legal, através do Departamento Nacional para Assuntos Legislativos e do Departamento Nacional para os Direitos Humanos e Cidadania. Esta lei visa facilitar e providenciar ajuda legal a todos os cidadãos que tenham dificuldade de acesso à justiça por motivos económicos, sociais ou culturais. No entanto, apesar destes avanços, o setor da justiça em Timor-Leste continua a enfrentar sérios desafios e constrangimentos. Segundo Henri Myrtilinen (2009, p. 225) “a justiça em Timor-Leste pode ser descrita como independente mas extremamente vulnerável, dado que a interferência política parece estar a aumentar”. Enquanto os juízes nacionais afirmam a sua independência, a independência institucional do setor ainda não é reconhecida por outros atores. Este facto tornou-se evidente recentemente no caso de Maternus Bere, que estava a ser julgado por crimes contra a humanidade e outras

ofensas graves alegadamente cometidas em Suai em 1999. Bere foi presente a tribunal e preso na prisão de Becora durante o julgamento. Apesar da inexistência de qualquer outro procedimento judicial, Bere acabou por ser libertado por um alto funcionário do governo timorense. Esta “completa indiferença” pelo sistema judicial foi considerada pelos atores internacionais como “uma grave violação à independência da justiça e à separação de poderes” (ICNA, 2009, p. 16).

Um dos problemas que continua a afetar a justiça no país consiste no facto dos procedimentos em tribunal serem na língua oficial, o português, que apenas uma pequena minoria da população entende e fala. A prevalência da língua portuguesa nos tribunais faz com que os Timorenses tenham dificuldade de entendimento e de acesso ao sistema judicial. Apesar da utilização do Tétum nos tribunais ter aumentado nos últimos meses, a manutenção do português nos documentos oficiais dificulta o funcionamento das instituições, o nível de profissionalismo e de responsabilização dos atores judiciais. Juntamente com o problema da língua, a fraca infraestrutura de comunicação e os elevados níveis de iliteracia são ainda alguns dos fatores que dificultam o conhecimento público da legislação em vigor, especialmente nas áreas rurais (Myrntinen, 2010, p. 4).

O sistema judicial em Timor-Leste não está concebido para abranger os crimes cometidos no passado ou para responsabilizar aqueles que os cometeram. No entanto, o artigo 160 da Constituição contempla a prossecução das ofensas cometidas entre 1974 e 1999, quer no sistema nacional, quer perante um tribunal internacional. Também o artigo 163.1 prevê a constituição de um painel especial híbrido composto por juizes nacionais e internacionais com jurisdição sobre crimes graves cometidos entre 1 de janeiro e 25 de outubro de 1999. Desde 2009, houve já várias condenações de indivíduos considerados culpados por crimes contra a humanidade durante 1999 (ICNA, 2009, p. 23).

Note-se, no entanto, que continua a persistir a impunidade e amnistia de casos considerados graves, o que inclui crimes de guerra e crimes contra a humanidade ao nível internacional, que foram cometidos contra os Timorenses durante a ocupação da Indonésia e crimes a nível nacional

cometidos por Timorenses que estiveram envolvidos na crise de abril-março de 2006. Existe a percepção junto da opinião pública de que apenas “os pequenos são apanhados pela justiça” (Idem). A acrescentar a esta situação, temos também a alegação da existência de favoritismos, corrupção e nepotismo em Timor-Leste. Várias organizações nacionais e internacionais têm denunciado um conjunto de casos de corrupção que envolvem ministros e funcionários públicos (Myttinen, 2009, p. 226). A Transparência Internacional (2012) colocou Timor-Leste no 113º lugar no conjunto de 176 países no Índice de Percepção da Corrupção de 2012.

Os recursos humanos continuam a constituir um problema do setor da justiça em Timor-Leste. O atual número de juizes permanece inadequado para uma população de um milhão dispersa por áreas remotas.⁸³ A ausência de uma lei de organização judicial, assim como a prática da justiça tradicional, são alguns dos problemas que continuam a afetar este setor estruturante da sociedade timorense (Mendes, 2011, p. 149). Os mecanismos de justiça local, entendidos como os “diretamente responsáveis pela manutenção da lei e da ordem”, têm aumentado nos últimos anos.⁸⁴ O sistema de justiça tradicional, considerado crítico para a segurança e estabilidade, tem funcionado em paralelo com o sistema formal. A maioria dos timorenses utiliza apenas mecanismos de justiça local e, muitas vezes, desconhece as outras opções de justiça. Em 2008, num inquérito conduzido pela *Asia Foundation* concluiu-se que os costumes locais continuam a deter uma maior confiança por parte dos cidadãos.⁸⁵

Embora para a população local o costume seja a fonte de direito mais utilizada, a Constituição de Timor-Leste não o reconhece como uma das fontes do direito. O Artigo 2º (p. 4) da Constituição timorense refere que “O Estado reconhece e valoriza as normas e costumes de Timor-Leste que não contrariem a Constituição e a legislação que trata especialmente do

⁸³ Em janeiro de 2011, Timor-Leste dispunha apenas de dezassete juizes, dezoito promotores e dezasseis defensores públicos (ICG, 2013).

⁸⁴ Entrevista conduzida com um representante da *Asia Foundation* em San Francisco em abril de 2013.

⁸⁵ Idem.

costume”. Mas, ao reconhecer desta forma as normas e costumes existentes no país, levanta alguma incerteza junto dos tribunais, sem saber se o podem aplicar a sentenças ou defesas em direito penal. Um melhor setor de justiça não depende assim apenas dos recursos, mas da vontade política em reforçar uma cultura de Estado de direito, que passa pelo combate à impunidade e pela responsabilização de quem comete crimes graves.

Conclusão

Como vários autores afirmaram, “promover o Estado de direito envolve (...) uma cultura de mudança e a criação de novas instituições (...) Sem um compromisso cultural amplamente partilhado com a ideia de Estado de direito, os tribunais são apenas edifícios, os juízes apenas funcionários e as constituições apenas pedaços de papel” (Dobbins *et al.*, 2007, p. 88). Na última década assistiu-se a um esforço nacional e internacional conjunto para desenvolver e estabelecer instituições de direito em Timor-Leste. Em muitos aspetos, o país pode ser considerado um “laboratório de aprendizagem” para a organização das Nações Unidas sobre esta matéria.

Apesar da série de desafios e de necessidades que continuam a existir, as Nações Unidas e os seus programas de Estado de direito têm sido responsáveis por várias conquistas, especialmente no que respeita à promoção de um sistema de justiça mais eficaz em Timor-Leste. A população timorense entende melhor os seus direitos e deveres enquanto cidadãos. Os princípios de democracia e do Estado de direito são essenciais para assegurar que os direitos de todos os cidadãos sejam respeitados. De acordo com o artigo 6º (par. b) da Constituição, prevê-se que o Estado deve garantir e promover os direitos fundamentais dos cidadãos e respeitar os princípios do Estado democrático. Apesar da relutância do governo timorense em julgar aqueles que foram responsáveis pela violência que se gerou no país em 1999, 2006 e 2008, as Nações Unidas, através das suas missões no terreno, esforçaram-se por levá-los a julgamento por crimes contra a humanidade, tentando, desta forma, restaurar a confiança da

população no governo e, posteriormente, ajudar a reforçar o Estado de direito no país.

Timor-Leste realizou eleições presidenciais e legislativas pacíficas em 2012, mas os desafios em curso no setor da justiça leva-nos a concluir que o país continua a depender da ajuda internacional. A reforma da justiça é uma tarefa gradual de melhoria contínua e de mudança positiva. É um processo essencial para a construção do Estado, garantindo a paz e o desenvolvimento. Sem um sistema judicial responsável, não pode existir uma paz duradoura e um desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, é importante que as instituições de justiça não operem num vácuo. Estas devem ser exclusivamente nacionais e ser capazes de gerar confiança junto dos cidadãos. Só então a ajuda externa poderá ser verdadeiramente útil.

Bibliografia

- ABA/RULE OF LAW INITIATIVE (ABA/ROLI) — Rule of Law in Timor-Leste. Washington, D.C.: Freedom House, USAID, 2007.
- AGRAST [et al.] — WJP Rule of Law Index 2012-2013. Washington, D.C.: The World Justice Project, 2013.
- CAROTHERS, Thomas — The Rule of Law Revival. *Foreign Affairs*. Vol. 77, n.º 2 (1998), p. 95-106.
- . Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge. *Rule of Law Series*. Carnegie Endowment for International Peace, Democracy and the Rule of Law Project, n.º 34, 2003.
- BELTON, R. — Competing Definitions of the Rule of Law: Implications for Practitioners. *Rule of Law Series - Democracy and the Rule of Law Project*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. N.º 55, 2005.
- BALL, N. [et al.] — Security and Justice Sector Reform Programming in Africa. *Evaluation Working Paper 23*. London: UK DFID, 2007.
- BRAHIMI REPORT — Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 2000. [Acedido em dez. 2012]. Disponível na Internet: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/

- De MELLO, Sergio Vieira — How Not to Run a Country: Lessons for the UN from Kosovo and East Timor. 2000. (unpublished manuscript).
- DOBBINS, James [et al.] — *The beginner's Guide to Nation-Building*. Los Angeles: Rand Corporation, 2007.
- HARRIS, M. — Security Sector Reform Monitor, Timor-Leste. Centre for International Governance Innovation, n.º 4, janeiro 2011.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP — Timor-Leste: no Time for complacency, 2009. [Acedido em jan. 2012]. Disponível na Internet: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/timor-leste/B087-timor-leste-no-time-for-complacency.aspx>
- Timor-Leste: time for the UN to step back. *Asia Briefing n.º 116*, 2010.
- Timor-Leste's Elections: Leaving Behind a Violent Past?. *Asia Briefing n.º 134*, 2012.
- Timor-Leste: Stability at what cost?. *Asia Report n.º 246*. Belgium: ICG, 2013.
- ICNA — *The Justice System of Timor-Leste: An Independent Comprehensive Needs Assessment*, 2009. [Acedido em jan. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.laohamutuk.org/reports/UN/UNMIT/JusticeNeedsAssessmentOct09.pdf>.
- HURWITZ, A.; STUDDARD, K. — Rule of Law Programs in Peace Operations. *Report policy paper*. New York: International Peace Academy, 2005.
- JSMP — Competency of the President to Grant Pardons: Prerogative Right Versus Credibility of the justice System, 2010. [Acedido em dez. 2012]. Disponível na Internet: www.jsmp.minihub.org.
- KING'S COLLEGE LONDON — A review of peace operations: A case for Change-East Timor, 2003. [Acedido em dez. 2012]. Disponível na Internet: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/94B0FD1A8877A55FC1256D080046EF36-kings-peace-03.pdf>.
- LA'O HAMUTUK — East Timor Faces-Post UNTAET Challenges: What is to be done?. *La'o Hamutuk Bulletin*. Vol. 3, n.º4 (2002).
- MENDES, Nuno Canas — Timor-Leste in 2011: The prelude of a new cycle?. *IPRIS Lusophone Countries Bulletin*, 2011.
- MYRTTINEN, Henri — *External Democracy Promotion in Post-Conflict Zones: Evidence from case studies: East Timor*. Berlin: Freie University of Berlin, 2010.
- MYRTTINEN, Henri — Timor-Leste. A Relapsing 'success story'. *Taiwan Journal of Democracy*. Vol. 5, n.º 1 (2009), p. 219-239.

- SECURITY SECTOR REFORM (SSRM) — Timor-Leste. Janeiro 2011, n.º 4. [Acedido em dez. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.cigionline.org/sites/default/files/SSRM%20Timor-LesteNo.4.pdf.pdf>.
- SWAINE, Aisling — Traditional Justice and gender based Violence. Report for the International Rescue Society, 2003.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL — Timor-Leste. Country Profile 2012. [Acedido em set. 2012]. Disponível na Internet: <http://www.transparency.org/country#TLS>.
- TIMOR-LESTE CONSTITUIÇÃO — Constituição da República Democrática de Timor-Leste, 2002. [Acedido em jan. 2012]. Disponível na Internet: <http://www.etan.org/etanpdf/pdf2/constfnen.pdf>.
- UN SECURITY COUNCIL — Report of the secretary General on the Situation in East Timor. *UN Doc S/1999/1024*. 4 de outubro 1999.
- Rule of law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies. *Report of the Secretary-General. S/2004/616*. 3 de ag. 2004.
 - Uniting our Strengths: Enhancing United Nations Support for the Rule of Law. *Report of the Secretary General. S/2006/980*. 14 de dez. 2006.
 - Resolution 279. *A/RES/61/279*. 1 de ag. 2007.
 - The Rule of Law at the national and international levels: comments and information received from Governments. *Report of the Secretary General. A/62/121*. 11 jul. 2007.
 - Resolution 1410. *S/RES/1410*. 17 de maio 2002.
 - Resolution 1543. *S/RES/1573*. 16 de nov. 2004.
 - Resolution 1704. *S/RES/1704*. 25 de ag. 2006.
 - Resolution 1802. *SC/9262*. 25 de fev. 2008.
 - Resolution 1867. *S/Res/1867*. 26 de fev. 2009.
 - Resolution 1969. *S/Res/1969*. 24 de fev. 2011.
 - Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste. 18 janeiro 2012. [Acedido em jul. 2012]. Disponível na Internet: http://unmit.unmissions.org/Portals/UNMIT/Security%20Council/SG%20Report%20Jan%202012_English.pdf.
- UNITED NATIONS — *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. New York: United Nations, 2003.

- . Regulamento n.º 2001/10 sobre a criação de uma comissão de recepção, verdade e reconciliação em Timor-Leste. *UNTAET/REG/2001/10*. [s.l.]13 de jul. de 2001.
- UNDP — Global Programme on Strengthening the Rule of Law in Conflict and Post-Conflict Situations 2008 — 2011. *Strategic Plan 2008-2011/DP/2007/43*. [s.l.] 16 de jul. 2007.
- . Strengthening the rule of law in conflict and Post-Conflict Situations. A Global UNDP Programme for Justice and Security 2008-2011. New York: UNDP, 2011.
- UNMIT — *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*, 2006. [Acedido em jan. 2012]. Disponível na Internet: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmit/mandate.shtml>.
- . *Medium Term Strategy*, 2009. [Acedido em jun. 2012]. Disponível na Internet: http://unmit.unmissions.org/Portals/UNMIT/latest_docs/Medium_Term_Strategy-En.pdf.
- . *Administration of Justice Support*, 2012. [Acedido em jul. 2012]. Disponível na Internet: <http://unmit.unmissions.org/Default.aspx?tabid=4966>.
- UNITED NATIONS RULE OF LAW — *The Department of Peacekeeping Operations (DPKO)*, 2013. [Acedido em jan. 2013]. Disponível na Internet: <http://www.unrol.org/article.aspx?n=dpko>.
- UNTAET — Regulamento 1999/1. *UNTAET/REG/1991/1*. [s.l.] 27 de nov.1999.

CARLA LUÍS

carlaluis@ces.uc.pt

Doutoranda do Programa Política Internacional e Resolução de Conflitos, Centro de Estudos Sociais e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

PhD Candidate, PhD Programme in International Politics and Conflict Resolution, Centre for Social Studies and School of Economics of the University of Coimbra

ELEIÇÕES EM TIMOR-LESTE: O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO

RESUMO

Em Timor-Leste a vontade popular tem sido um fator-chave para a independência. Construir o novo Estado e as suas instituições foram os objetivos seguintes, de forma a obter a auto-sustentabilidade e a independência de facto. As políticas de construção do Estado tiveram níveis de sucesso discutíveis, reportando-se a maioria das críticas à intervenção da ONU ao descurar da participação popular e das realidades locais. No Estado timorense verifica-se que a participação popular tem sido enquadrada principalmente através do exercício do voto. Foi assim na Consulta Popular de 1999, conduzindo à independência, e nas subsequentes eleições para a Constituinte, até às eleições de 2012. Partindo da Consulta Popular de 1999, com uma participação de 98%, é importante analisar a esta luz também os processos posteriores, incluindo a elaboração da Constituição ou o sistema de formação de governo, nomeadamente, e ver de que forma se relacionam com as expetativas de participação da população, com forte impacto num Estado em consolidação. Neste capítulo analisamos as eleições e o sistema eleitoral em Timor-Leste, incluindo a sua evolução e possíveis implicações. Terminamos com uma análise das eleições de 2012 e do sistema eleitoral, elencando desafios e vantagens para a consolidação do jovem Estado democrático.

Palavras-chave: Timor-Leste; consolidação do Estado; eleições; participação; democratização

ELECTIONS IN TIMOR-LESTE: THE ROLE OF POPULAR PARTICIPATION IN STATEBUILDING

ABSTRACT:

In Timor-Leste popular will has been a key factor to independence. Building the new state and its institutions was the subsequent aim, in order to achieve self-sustainability and *de facto* independence. Statebuilding policies had arguable levels of success and the main critiques to the UN intervention concern the lack of popular participation and the disregard of local realities. In Timor-Leste popular participation has been exerted mainly through the right to vote. It was the case of the 1999 Popular Consultation, leading to independence, and on the following elections for the Constituent Assembly, until the 2012 general elections. Starting from the Popular Consultation, with a turnout of 98%, it is important to analyse deeply these processes, including the drafting of the Constitution or the government formation system, and see how these relate to popular participation expectations, with a strong impact in the consolidation of the state. In this chapter we analyze the elections and the electoral system in Timor-Leste, including its evolution and possible repercussions. We conclude with an analysis of the 2012 elections and current electoral system, highlighting challenges and opportunities for the consolidation of the young democratic state.

Keywords: Timor-Leste; Statebuilding; elections; participation; democratization

CAPÍTULO 8

ELEIÇÕES EM TIMOR-LESTE: O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO

Carla Luís

Introdução

Em Timor-Leste a vontade popular tem vindo a ser um fator-chave para a independência. O país tem uma longa história de missões da Organização das Nações Unidas (ONU). Com início formal na Consulta Popular de 1999, que levou à independência, a presença da ONU terminou apenas em 2012, com o sucesso do ciclo eleitoral do mesmo ano e o fim da Missão das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMIT), a última missão no território. Construir o novo Estado e as suas instituições foram os objetivos seguintes à independência, de forma a obter a autossustentabilidade e a independência de facto. As políticas de construção do Estado foram implementadas com níveis de sucesso discutíveis, reportando-se a maioria das críticas à intervenção da ONU à falta de participação popular e à imposição de um modelo pré-concebido de Estado, descurando as realidades locais.

Olhando para o Estado timorense, verificamos que a participação popular tem sido enquadrada principalmente através do exercício do direito de voto. Foi assim na Consulta Popular de 1999, que deu formalmente origem à independência, e nas subsequentes eleições para a Assembleia Constituinte, até às eleições gerais de 2012. No entanto, o próprio sistema eleitoral, bem como a arquitetura constitucional, devem ser objeto de uma cuidada análise, por serem as instituições que vão enquadrar e canalizar esta participação, com impacto na estabilidade interna do país. Tendo como ponto de partida a Consulta Popular, com uma taxa de participação de 98,6%, é importante analisar a esta luz os processos posteriores, tais como a elaboração da Constituição ou a configuração do sistema de formação de governo, nomeadamente, e ver de que forma se relacionam com as expectativas de participação da população, com um forte impacto num Estado ainda em consolidação.

Neste capítulo vamos analisar as eleições e o sistema eleitoral em Timor-Leste, incluindo a evolução da sua configuração, componentes ao longo do tempo e possíveis implicações. Terminamos com uma análise, em particular, das eleições de 2012 e do sistema eleitoral existente, elencando alguns dos desafios e vantagens que estes podem representar no processo de consolidação do jovem Estado democrático.

A importância das eleições para a consolidação da paz

As eleições são um aspeto crucial das intervenções de construção da paz, sendo muitas vezes utilizadas como um dos principais critérios para aferir o sucesso de uma intervenção. A criação de um governo, através de eleições livres e justas, é vista como contribuindo para a unidade e reconciliação nacionais (Jeong, 2005, p. 103; Lijn, 2009, p. 59). Nas sociedades pós-conflito violento, as eleições têm vindo a ser usadas como um instrumento para ajudar a consolidar uma paz frágil, dando “um claro sinal de que a autoridade doméstica legítima voltou” (Reilly, 2004, p. 2).

O modelo de intervenção da ONU assume que os processos eleitorais livres e transparentes são cruciais para sustentar a paz a nível local

(Ndulo e Lulo, 2010) através da estabilidade das instituições de governação local (Risley e Sisk, 2005, p. 17). A ONU manteve um grande interesse na democratização, em particular no setor eleitoral (UNDP, 2002). Nos anos noventa o Secretário-geral da ONU, Boutros-Ghali apresentou três “agendas”, abordando a paz (A/47/277 – S/24111), desenvolvimento (A/48/935) e a democratização (A/51/761). Estas identificavam ligações entre a violência e as dinâmicas que envolvem as eleições, defendendo a necessidade de monitorização das eleições, reforço das instituições e da participação política na consolidação da paz no pós-conflito (A/47/277 - S/24111; Goodwin-Gill, 2006, p. 10); a necessidade de assegurar a participação popular, democracia e desenvolvimento, de forma a minimizar o risco de conflito violento (A/48/935); e a necessidade de promover e reforçar a democracia, a qual “contribui para preservar a paz e a segurança, a justiça social e os direitos humanos, e promover o desenvolvimento económico e social” (A/51/761). A Assembleia Geral da ONU enfatizou a necessidade de eleições periódicas e genuínas (A/RES/49/190) e reconheceu a necessidade de reavaliar as formas de assistência eleitoral da ONU, incidindo sobre a capacitação nacional, instituições eleitorais e educação cívica (A/RES/52/129; Goodwin-Gill, 2006).

A ONU tem dado assistência eleitoral aos seus Estados-Membros, de acordo com os princípios da Carta e da Declaração Universal dos Direitos do Homem (A/56/344, p. 3). Foi este o caso em Timor-Leste, em que todos os processos eleitorais tiveram uma forte intervenção e apoio por parte da ONU e das suas agências. Um crescente número de Estados tem vindo a “usar as eleições como um meio pacífico de aferir a vontade do povo e construir confiança, contribuindo assim para a paz e maior estabilidade nacionais” (A/RES/56/159).

As eleições são, por isso, um dos elementos chave da democratização, permitindo que as partes continuem o seu dissenso através do combate político. Podem constituir uma alternativa viável e sustentável face à violência e uma fonte de legitimidade para os novos órgãos eleitos. Os processos eleitorais permitem a criação de uma nova autoridade interna, capaz de exercer o poder, responsável perante os seus cidadãos e a comunidade internacional (Samuels, 2006, p. 4).

Vários elementos sociais desempenham um papel importante no processo e contexto eleitorais. Condição essencial para que as eleições sejam bem-sucedidas é que os anteriores adversários prossigam as suas ideologias e interesses de forma não violenta, nomeadamente através da campanha eleitoral e da representação política (Jeong, 2005, p. 13). Trata-se da inversão da frase de Clausewitz “A guerra é a continuação da política por outros meios” (Clausewitz, 2008), com especial foco na forma não violenta de prosseguir diferentes visões nas sociedades pós-conflito (Jeong, 2005, p. 104).

No entanto, eleições razoavelmente justas são muitas vezes o único padrão resultante de uma intervenção internacional, não implicando necessariamente a vontade de uma democracia genuína, quer por parte das elites, quer da população (Zuercher *et al.*, 2009, p. 257). As eleições devem ser analisadas no seu contexto específico (Ellis, 2009). A participação deve ser um fator chave, mas não deve ser vista de forma isolada, já que fatores como o *design* eleitoral ou o funcionamento dos órgãos eleitos também são essenciais.

O sistema eleitoral e o seu impacto na estabilidade interna

Vários autores consideram os sistemas eleitorais uma poderosa ferramenta de engenharia social, passível de ser utilizada para mitigar conflitos em sociedades divididas (Horowitz, 1985, 1991; Lijphart, 1977, 1994; Reilly e Reynolds, 1999, p. 6; Sartori, 1968). Este facto chama a atenção para a importância da configuração dos sistemas eleitorais como um fator chave nas sociedades em pós-conflito (Reilly e Reynolds, 1999, p. 25) e como uma ferramenta institucional de gestão de conflitos (Iff, 2011; Reilly e Reynolds, 1999, p. 27; Reilly, 2001; Taagepera, 1989; Wolff, 2006). Questões como a proporcionalidade, representação dos pequenos partidos (Reynolds, 2006), das mulheres (CDL-AD, 2006; Norris, 1999 e 2002), criação de políticas, formação de coligações e a sua durabilidade, corrupção (Benoit, 2006, p. 80), regras para a criação de partidos, especialmente a nível local, financiamento, resolução de conflitos eleitorais, observação e votação (Risley e Sisk, 2005,

p. 17), entre outras, são de extrema importância (Norris, 2002). Não existe um sistema eleitoral perfeito que se adeque a toda e qualquer democracia, já que cada um tem necessariamente aspectos positivos e negativos; existem sim diferentes sistemas eleitorais que funcionam melhor ou pior consoante as características das sociedades em que são implementados, numa escolha necessária e que acarreta inevitavelmente vantagens e desvantagens (Norris, 2002, p. 294; Reynolds e Reilly, 1997). Não existe uma fórmula única e as dinâmicas locais de poder devem ser tidas em conta, já que o desenho dos sistemas eleitorais é altamente sensível ao contexto (Reilly e Reynolds, 1999, p. 1). Tudo depende das características da sociedade e a escolha do sistema eleitoral deve ser informada por um conhecimento profundo das mesmas (Idem; Risley e Sisk, 2005), pelo que o papel principal deve ser dado aos atores locais e ao seu conhecimento das condições e prioridades domésticas (Reilly e Reynolds, 1999, p. 2). Esta escolha implica muitas vezes cedências, já que não há um sistema ótimo (Reynolds e Reilly, 1997) ou uma única “solução correta, que possa ser imposta no vácuo” (Idem, p. 25).

Participação na construção das instituições

Uma paz sustentável requer uma ampla participação na sua consolidação e no processo de construção do Estado (Adekanye, 1998), levando em conta os fatores locais em todas as fases da intervenção (Call and Cook, 2003, p. 234). As políticas de construção do Estado compreendem a construção das instituições (Carton, 2008), ou seja, “a criação de novas instituições de governo e reforço das já existentes” (Fukuyama, 2004). As instituições têm de ser sólidas, ou seja, “fortes o suficiente para promoverem uma democracia estável, mas flexíveis o suficiente para reagirem a contextos de mudança” (Reynolds, Reilly e Ellis, 2005, p. 2). Devem também ser percebidas como legítimas pela população, de forma a evitar o risco de criação de “Estados fantasma”, com recursos, mas a cujas instituições de governo falta legitimidade social ou política (Chandler, 2006, p. 9).

Ao nível local os sistemas de participação cívica são muito importantes e uma forma essencial de capital social, aumentando a cooperação dos

membros de uma sociedade em benefício mútuo (Putnam, 1993), integrados e de acordo com as realidades locais (Sen, 2004). Os cidadãos devem ser colocados no centro do processo e este deve ser baseado na capacitação dos cidadãos e num empoderamento coletivo (Evans, 2002; Sen, 1999). O sentido de pertença e identificação com o processo (Bourdieu, 1986) são cruciais na sua implementação a nível local (Cuesta, 2004, p. 9), devendo os resultados basear-se nos recursos e características locais, incluindo o capital social (Bourdieu, 1986; Putnam, 1993). O capital social aqui refere-se a “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (Putnam, 2005, p. 177) No que se refere à legitimidade, há autores que sugerem que o modelo de paz liberal exclui os cidadãos do processo de emancipação e que estes devem estar envolvidos nas dinâmicas quotidianas, alargando o âmbito da intervenção (Richmond, 2009, p. 578). A participação deve ser um compromisso constante, assegurando que a população tenha um controlo efetivo sobre os processos de decisão; este controlo popular é exercido através da participação política e da representação nas instituições e processos democráticos, em condições de igualdade de direitos e oportunidades (IDEA, 2012, p. 1).

No processo de formação de um Estado, um dos elementos estruturantes é a elaboração e adoção de uma Constituição. Esta contém por excelência os princípios básicos pelos quais se deve reger o novo Estado. Deste modo, a Constituição deve conter já os princípios básicos da democracia, incluindo os que se referem a eleições livres e justas. A arquitetura institucional necessita de criar instituições democráticas e sólidas, duradouras a longo prazo (Samuels, 2006, p. 9), para garantir uma verdadeira sustentabilidade do Estado (Croissant, 2008). As instituições devem ser desenhadas de forma cuidadosa, de forma a promover a moderação (Samuels, 2006), sob pena de criar uma insustentabilidade da paz, de que resultem divisões e conflitos violentos (Bastian e Luckham, 2003). Por si só, a adoção de um processo participativo na elaboração da Constituição constitui já uma oportunidade de diálogo social. Este processo pode e deve contribuir para a educação democrática da população e de compreensão e escolha dos

modelos institucionais adequados, não se devendo limitar a um processo de divisão do poder pelas elites (Samuels, 2006, p. 5).

Em Timor-Leste a criação das instituições democráticas constituiu um desafio para a ONU, já que existia pouca informação e não era claro se as preferências dos timorenses e da comunidade internacional eram as mesmas (Risley e Sisk, 2005, p. 26). Os próprios agentes da UNTAET reconheceram que, no início, os resultados da ONU na construção das estruturas democráticas a nível local foram muito limitados (Idem, p. 27; Blanco, 2010, p. 187). Os líderes e instituições locais permaneceram com a sua legitimidade tradicional, com diferentes níveis de democracia e responsabilidade (Risley e Sisk, 2005, p. 26), prevalecendo muitas vezes sobre as estruturas do novo Estado (Richmond, 2011). Uma das lacunas apontadas às intervenções da ONU em Timor-Leste refere-se à falta de integração das realidades locais (Blanco, 2010, p. 185; Brown, 2009; Richmond e Franks, 2007, p. 4) desde o início (Gorjão, 2004, p. 1046), levando a uma fraca implementação e falta de solidez do modelo proposto (Jones, 2010).

A participação eleitoral em Timor-Leste

Em Timor-Leste a participação popular foi convocada principalmente através de eleições. Estas permitiriam que os diversos setores da sociedade competissem pelo processo de tomada de decisão no novo Estado, numa oportunidade de expressarem diferentes perspetivas. Esperava-se que também a Constituição tivesse sido elaborada através de um processo participativo e descentralizado. Iremos descrever de seguida as dinâmicas destes processos, analisando também de que forma o sistema eleitoral ajudou a delinear os resultados daí advindos.

A Consulta Popular de 30 de agosto de 1999

A independência de Timor-Leste teve formalmente o seu ponto de partida com a Consulta Popular a 30 de agosto de 1999. Através dos Acordos de maio, celebrados entre Portugal e a Indonésia, sob a égide da ONU, foi

acordada a realização de um Referendo (UN SEC RES A/53/951_s/1999/513). A primeira missão da ONU em Timor-Leste, a UNAMET - Missão das Nações Unidas em Timor-Leste (CSRes1246), visava organizar e supervisionar o referendo, fazendo posteriormente a transição para o Estado independente.

Foi criada uma Comissão Eleitoral Independente (CEI), composta por três peritos internacionais, a quem competia supervisionar o processo eleitoral e analisar as queixas, certificando os resultados (A/54/654). O recenseamento decorreu durante vinte dias contínuos e foram recenseados 446.666 eleitores no total, 433.576 em Timor-Leste e os restantes no estrangeiro (*Ibidem*). A votação decorreu a 30 de agosto, nos postos utilizados para o recenseamento. Após a votação as urnas foram transportadas para Díli, tendo-se realizado apenas um apuramento geral nacional, não desagregado em função do distrito, suco ou aldeia, de forma a mitigar os riscos de violência e eliminar a possibilidade de identificar “padrões de voto locais” (*Ibidem*).

Após a certificação pela CEI, o Secretário-geral da ONU anunciou os resultados: 21,5% (94.388) votaram a favor da autonomia especial e 78,5% (344.580) rejeitaram esta proposta, preferindo a independência (A/54/654). A afluência às urnas foi de 98,6%, ou seja, 446.953 eleitores (*Ibidem*).

A UNTAET e as eleições para a Assembleia Constituinte

Após o Referendo, e resultante da violência que se seguiu, foi criada uma missão de *peacekeeping* da ONU, a UNTAET — Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (CONS SEG RES 1272/1999), que durou de 1999 a 2002.

O Secretário-Geral referiu ao Conselho de Segurança a necessidade, apresentada pelos Timorenses, através do CNRT e de Xanana Gusmão, de uma ampla consulta pública quanto ao calendário da transição política para a independência (S/2001/42, 2001, p. 1). O primeiro passo seria uma consulta nacional acerca das “modalidades eleitorais” e composição da Assembleia Constituinte. Seguir-se-ia a adoção da Constituição, pela Assembleia Constituinte ou através de referendo (*Ibidem*).

A UNTAET seria a entidade competente para realizar eleições livres e justas, em cooperação com o povo de Timor-Leste (S/RES/1338, 2001). Foram enviadas para Timor equipas de educação em sistemas eleitorais e planeamento avançado e desenho de sistemas eleitorais. A ênfase foi colocada na sustentabilidade e capacitação em todos os aspetos do planeamento eleitoral, de forma a que os timorenses pudessem levar a cabo as suas próprias eleições no futuro. A supervisão das eleições seria efetuada por uma comissão independente incluindo “eméritos cidadãos timorenses” (S/2001/42, 2001, p. 2). Segundo o relatório, “À luz dos acontecimentos de 1975, os timorenses tendem a associar os partidos políticos à violência”, pelo que se previa o tratamento futuro destas questões “num programa de educação cívica” (*Ibidem*).

Após reconhecer que “todos os poderes legislativos e executivos (...) estão investidos na UNTAET”, sendo exercidos pelo Administrador Transitório, que “consultará o povo timorense e com ele cooperará estreitamente” (UNTAET/REG/1999/1, art. 1.º), a UNTAET publica o Regulamento da Eleição de uma Assembleia Constituinte para a Elaboração de uma Constituição (UNTAET/REG/2001/2). A Assembleia Constituinte seria eleita por sufrágio universal, direto e secreto. Seria composta por oitenta e oito membros, setenta e cinco eleitos por um círculo nacional único e treze por um círculo único em cada distrito, num sistema misto combinando a representação proporcional com um círculo de representação maioritária (Ingram, 2012).

A capacidade eleitoral ativa tinha requisitos amplos idênticos aos da passiva: cidadãos de dezassete anos de idade e nascidos em Timor, ou com progenitor ou cônjuge nascidos em Timor-Leste ou filhos de pelo menos um progenitor nascido no território (arts. 30.º e 31.º), devendo os eleitores constar dos cadernos eleitorais (art. 31.º), a criar pela CEI. A CEI era independente e autónoma, exercendo em exclusivo a competência eleitoral. Atuava em caso de infração eleitoral, mas somente comunicando a situação à Procuradoria Pública, para eventual “condenação por um tribunal de justiça” (UNTAET/REG/2001/11). Era constituída por cinco Comissários com direito a voto, nomeados pelo Secretário-geral da ONU, sendo dois timorenses e três especialistas internacionais (art. 13.º). Integrava também a CEI

o Diretor do Processo Eleitoral, sem direito a voto (UNTAET/REG/2001/2). À CEI competia efetuar o registo dos partidos políticos. Para concorrer às eleições estes tinham de se registar, devendo ser subscritos por 500 eleitores. Os líderes e demais responsáveis dos partidos deviam submeter uma declaração escrita a indicar pretendendo “continuar a residir em Timor-Leste por pelo menos três meses antes da data da eleição”, declarando serem “residentes habituais de Timor-Leste” (*Ibidem*).

Houve uma participação popular notável e registaram-se dezasseis partidos políticos. Houve 968 candidatos oriundos dos partidos e cinco candidatos nacionais independentes para os setenta e cinco mandatos do círculo nacional. Para os treze mandatos distritais houve oitenta e quatro candidatos partidários e onze candidatos independentes. O registo civil foi mais uma vez levado a cabo pela UNTAET e, à data do encerramento do mesmo, a 23 de junho de 2001, existiam 778.989 cidadãos timorenses a quem foi conferido um documento de identificação oficial (UN, 2001). Foi também o registo civil que serviu de base ao recenseamento eleitoral.

As eleições tiveram lugar a 30 de agosto de 2001 e decorreram de forma pacífica, com uma participação de cerca de 91%⁸⁶, ou seja, 382.968 eleitores (S/PV.4367, p. 3) de um total de cerca de 421.018 eleitores recenseados (CEI, 2001). A 10 de setembro a CEI certificou os resultados finais ao Representante do Secretário-Geral, confirmando que as eleições haviam sido livres e justas. O Representante Especial deu posse aos oitenta e oito membros da Assembleia Constituinte (UN SEC GEN S/2001/983, p. 1), distribuídos por

⁸⁶ Os números relativos às Eleições para a Assembleia Constituinte apresentam-se bastante dispersos e díspares consoante a fonte. Optou-se por isso por referir apenas os números constantes de documentos da ONU e da Declaração Oficial da Comissão Eleitoral Independente que certifica os resultados eleitorais. Ainda assim, o número de eleitores foi ampliado no dia da eleição, por se ter decidido admitir a votar 11.999 cidadãos que, embora não constando dos cadernos eleitorais, cumpriam todos os requisitos para o efeito (S/PV.4367, p. 3). Ainda assim, na *UNTAET Factsheet 1 — UNTAET's 25 Major Achievements*, de abril de 2002, é referido “The registration of 742.461 people, virtually the entire population currently living in East Timor (excluding the refugees in West Timor), over a three-month period in 2001”, o que mais uma vez volta a não estar em linha com os anteriores números divulgados por outras fontes da própria ONU e que pode levantar questões quanto à precisão dos números divulgados.

doze dos dezasseis partidos concorrentes e um independente⁸⁷. Nomeou também o “Segundo Governo Transicional”, cujos membros refletiriam “amplamente os resultados das eleições” (S/2001/983, p. 2).

A Constituição e as Consultas Constitucionais

A Constituição devia ser elaborada tomando “em devida consideração os resultados das consultas realizadas por uma eventual Comissão Constitucional devidamente criada”, entrando em vigor na data da independência (UNTAET/REG/2000, p. 1). Após aprovar o Regimento, a Assembleia Constituinte criou um Comité para fazer recomendações relativamente à Constituição e acompanhar a sua redação. Foram criadas treze Comissões Constitucionais, cujos relatórios sintetizam as consultas efetuadas a mais de 36.000 timorenses (UN SEC GEN S/2001/983, p. 1). Estas incluíam áreas como a soberania nacional e territorial, o nome do país e a bandeira, o sistema de governo, incluindo presidencial e semipresidencial, sistemas centralizados ou descentralizados; economia, impostos e investimento; língua e cidadania (Idem, p. 2), sistema político, divisões de poderes e revisões da Constituição (Adão, 2009, p. 149; Mendes, 2005).

Apesar de estar previsto inicialmente um extenso período de consultas, o seu conteúdo acabou por ser esvaziado. Estas tiveram uma curta duração, de 14 de junho a 18 de julho de 2001 (Adão, 2009, p. 148). Relativamente à sua representatividade, apenas cerca de 36.000 timorenses foram consultados. A presença dos Comissários das Comissões Constitucionais não foi autorizada durante os trabalhos da Assembleia Constituinte e foi decidido não ter em consideração as propostas das Comissões Constitucionais na discussão do texto (*Ibidem*). A proposta final da Constituição acabou por contemplar algumas disposições semelhantes às propostas das Comissões

⁸⁷ Para uma análise extensiva dos partidos políticos, nomeadamente nomes, lideranças, candidatos, evolução histórica e programas ver (Sousa, 2001).

Constitucionais, mas advindas dos partidos (Adão, 2009, p. 154), em especial com maior representação.

Iniciados os trabalhos da Constituinte houve também participação de cidadãos nas Comissões Temáticas, incluindo membros da sociedade civil, especialistas e ONGs nacionais e estrangeiras (*Ibidem*). A ONG Asia Foundation realizou uma sondagem nacional, como mais uma forma de estimular a participação no debate (Mendes, 2005). As Comissões Constitucionais decorreram antes e após existir um projeto de Constituição, tendo nesta última fase sido levadas a cabo diretamente pelos deputados. Novamente o seu âmbito e duração foram curtos (Adão, 2009, p. 170), não permitindo que, formalmente, tivessem efeitos diretos no processo constitucional.

Este processo pode ser analisado pela forma como se desenrolou e contributo para a posterior discussão na Assembleia Constituinte (Mendes, 2005). Visava convocar a participação e gerar debate na população quanto à definição das instituições do novo Estado, num constitucionalismo participado, ainda que indiciariamente reduzido no seu âmbito. A Constituição veio a ser adotada a 22 de março de 2002, entrando em vigor a 20 de maio. Nela se consagram os princípios de “sufrágio universal, livre, direto, secreto, pessoal e periódico” e a eleição para os órgãos de soberania e poder local (art. 65.º). O recenseamento é obrigatório, aplica-se o princípio da representação proporcional e prevê-se a existência de um órgão independente para a “supervisão do recenseamento e dos atos eleitorais” (art. 65.º), estabelecendo princípios ordenadores das campanhas eleitorais.

— *Eleições Presidenciais de 2002*

As Eleições Presidenciais decorreram a 14 de abril, regidas pelo Regulamento n.º 2002/01 da UNTAET, de 16 de janeiro. O Presidente era eleito por sufrágio universal, direto e secreto, tendo direito de voto os cidadãos timorenses maiores de dezassete anos. A CEI continuava a ser composta pelo Diretor do Processo Eleitoral e por cinco Comissários com direito a voto, passando três a ser timorenses. A CEI passa a ter poderes de efetivação das suas decisões, incluindo o de “remeter as suas decisões à polícia ou

às autoridades judiciais para as fazer cumprir” (art. 10.º, n.º 1), de remover do boletim de voto ou “desqualificar da eleição” partidos ou candidatos, mandar publicar ou radiodifundir informações, entre outros (art. 10.º). Os candidatos podiam ser independentes ou nomeados pelos partidos, mas apenas partidos registados podiam nomear candidatos e foi aberto novo período de registo de partidos. Os candidatos independentes tinham de ser subscritos por um mínimo de 5.000 eleitores. Tinham capacidade eleitoral passiva cidadãos maiores de trinta e cinco anos, nascidos em Timor-Leste e, cumulativamente, de pai ou mãe nascidos também em Timor-Leste, que residissem habitualmente no país e assim permanecessem pelo menos nos três meses anteriores à candidatura (art. 22.º).

Mantém-se a rácio das eleições para a Constituinte e cria-se um processo eleitoral simplificado, permitindo alguma flexibilização. Mantém-se constantes requisitos como o vínculo ao território (residência, cônjuge, progenitores), para salvaguardar a ligação com o novo Estado. Salienta-se ainda o papel preponderante do Diretor-geral do Processo Eleitoral (DGPE) até sobre a própria CEI, apesar de esta ser agora composta por uma maioria de Comissários timorenses (três). São reforçados os poderes da CEI, cujas decisões ganham maior eficácia. Houve dois candidatos, Kay Rala Xanana Gusmão e Francisco Xavier do Amaral. Xanana Gusmão venceu, com um total de 82,69% (S/2002/432/Add.1), tendo-se tornado o primeiro Presidente eleito de Timor-Leste. Estimava-se que os eleitores recenseados fossem cerca de 439.000 (UNTAET, 2002). A participação foi bastante elevada, tendo sido recolhidos 378.548 votos (S/2002/432/Add.1), com uma taxa de participação de cerca de 86%⁸⁸. Aquando da entrada em vigor da Constituição a 20 de maio de 2002, a Assembleia Constituinte transformou-se no

⁸⁸ Devido à existência de dados díspares quanto ao número de eleitores recenseados, ainda que advindos da própria ONU, esta percentagem pode apenas ser estimada, de acordo com os números que se afiguram mais credíveis ou consensuais. No caso, tomam-se como exatos os números constantes no documento S/2002/432/Add.1, bem como a estimativa de 439.000 eleitores recenseados, presente em vários documentos da ONU, sendo a taxa de participação aqui referida matematicamente calculada a partir dos mesmos. Note-se ainda a exiguidade da referência a números concretos desta eleição nos documentos da própria ONU agora disponíveis, incluindo o S/2002/432/Add.1, o que também pode ser significativo a este respeito.

primeiro Parlamento Nacional, e as eleições gerais seguintes tiveram lugar em 2007 para a Presidência da República e para o Parlamento Nacional.

— *O ciclo eleitoral de 2007*

As eleições de 2007, realizadas pela primeira vez após a independência, seriam um passo essencial no fortalecimento da “frágil democracia de Timor-Leste” (S/RES/1704, 2006, p. 1). Este Ciclo Eleitoral decorreria sob o clima de instabilidade de 2006 e da grave crise interna, com inúmeros refugiados internos (IDP) em torno da capital e forte presença de forças de segurança estrangeiras (Leach, 2009). A ONU presta apoio em todos os aspetos das eleições, nomeadamente apoio técnico e logístico, aconselhamento na área das políticas eleitorais e de verificação (S/RES/1704, 2006, p. 3). Encoraja Timor-Leste a “adoptar um conjunto de legislação eleitoral que permita que as eleições de 2007 sejam supervisionadas, organizadas, administradas e conduzidas de forma livre, justa e transparente, com o devido respeito pela necessidade de criar um mecanismo independente”, refletindo o consenso geral nacional acerca das modalidades eleitorais adequadas.

A primeira legislação nacional é publicada em 2006, nomeadamente a Lei das Instituições da Administração Eleitoral e as Leis das Eleições Parlamentares e das Eleições Presidenciais (Leis n.º 5/2006, 6/2006 e 7/2006, de 28 de dezembro, respetivamente). Consagra-se em definitivo a existência permanente de uma Comissão Nacional de Eleições (CNE). A CNE tem funções de supervisão do processo eleitoral e competência regulamentar. É composta por quinze membros, independentes e inamovíveis, nomeados pelo governo, Parlamento, Presidente da República, confissões religiosas, sociedade civil, entre outros. O órgão executivo eleitoral é o STAE (Secretariado Técnico da Administração Eleitoral), sob alçada de um ministério, e a quem compete organizar o processo eleitoral, sob supervisão da CNE. Esta legislação define um quadro mais consolidado e abrangente, subsistindo normas sem sanção e matérias reguladas por códigos de conduta, numa implementação gradual dos princípios em causa.

A primeira volta das Eleições Presidenciais decorreu a 9 de março de 2007. Houve oito candidatos; destes, quatro obtiveram menos de 10% e os restantes mais de 14%. Os dois candidatos mais votados foram Francisco Guterres “Lú-Olo”, com 27,89% e José Manuel Ramos-Horta, com 21,61%, passando a disputar a segunda volta, sendo vencedor o que obtivesse maioria absoluta. A participação popular foi mais uma vez muito elevada. Havia 522.933 eleitores recenseados, dos quais 427.198 votaram, com uma taxa de participação de 81,69%⁸⁹. A segunda volta teve lugar a 9 de abril de 2007. O candidato José Manuel Ramos Horta foi o mais votado, com 69,18% dos votos. Dos 524.073 eleitores recenseados 424.478 votaram, perfazendo uma taxa de participação de 81%.

As Eleições Legislativas decorreram a 30 de junho. Existiam 529.198 eleitores recenseados, dos quais 426.210 votaram, com uma taxa de participação de 80,54%⁹⁰. Existia um círculo único nacional com sessenta e cinco mandatos, atribuídos de acordo com o sistema representativo proporcional, com Método D’Hondt e uma cláusula barreira de 3%. A participação feminina foi encorajada e as listas tinham de “incluir, pelo menos, uma mulher por cada conjunto de quatro candidatos, sob pena de rejeição” (art. 12.º, n.º 3 da Lei n.º 6/2006, de 28 de dezembro). Houve catorze candidaturas, das quais apenas quatro obtiveram mais de 10%. Sete obtiveram menos de 3%, não entrando na divisão de mandatos, e as restantes sete elegeram os sessenta e cinco deputados. A FRETILIN foi a mais votada, obtendo 29,02% e vinte e um mandatos.

As eleições decorreram “de forma geralmente pacífica” (Leach, 2009). Houve, no entanto, uma situação de forte violência, especialmente nos distritos da zona leste, quando o Presidente da República, ao abrigo da Constituição, não convidou a formar governo o partido mais votado, mas sim a “aliança de partidos com maioria parlamentar” (art. 106.º). Existindo

⁸⁹ Embora fontes distintas apresentem números diversos, e estes tenham sido objeto de litígio entre os próprios candidatos perante a Comissão Nacional de Eleições, os resultados oficiais são os constantes do Acórdão do Tribunal de Recurso. Neste caso, trata-se do Proc. 01/PEP/GERAL/2007/TR, publicado no Jornal da República, Série I, n.º 10, de 25 de abril de 2007.

⁹⁰ Dados oficiais constantes no Acórdão do Tribunal de Recurso no Proc. 02/PE.PN/GERAL/2007, publicado no Jornal da República, n.º 18, Série I, de 16 de julho de 2007.

estas duas possibilidades em aberto para a formação do governo, em alternativa, o Presidente da República torna-se decisivo (Vasconcelos, 2011, p. 349), pois é a quem compete optar. Na situação de Timor-Leste em 2007, a opção pela coligação de partidos, e formada apenas após as eleições, levou a uma grande contestação social, especialmente nos distritos da zona leste, tradicionalmente os maiores apoiantes da FRETILIN. Numa democracia jovem, em que a confiança nas instituições tem de ser alimentada, esta opção foi vista por muitos como uma inversão do princípio democrático ao conduzir a um governo que exclui o partido mais votado. Esta fórmula alternativa de formação do governo, vertida formalmente na Constituição, acaba por tornar-se num poder discricionário do Presidente da República, podendo conduzir a uma grande incerteza e contestação social. Tratando-se de uma democracia jovem e sem uma praxe institucional consolidada, esta ambiguidade pode ser questionável num quadro de consolidação pós-conflito.

— *O ciclo eleitoral de 2012*

Em 2012 decorreu um novo ciclo eleitoral, dez anos após a independência e um longo período de missões da ONU. Compreendia eleições presidenciais e legislativas num verdadeiro teste à futura sustentabilidade da paz e da democracia formal no território, sendo por isso visto com grande expectativa. As eleições tiveram um forte apoio da ONU — em especial a UNEST, Equipa de Apoio Eleitoral da ONU, que no âmbito do PNUD e em coordenação com a UNMIT estava dedicada ao apoio ao ciclo eleitoral. No entanto, as decisões eram tomadas pelos órgãos e entidades nacionais, CNE e STAE, diferentemente do que havia sucedido nas eleições anteriores. O apoio da ONU verificava-se também através da UNMIT, incluindo apoio técnico e financeiro, recursos humanos qualificados, logística, assessoria técnica e capacitação.

A primeira volta das Eleições Presidenciais decorreu a 17 de março. Cada candidato tinha de ser proposto por um mínimo de 5.000 eleitores, com um mínimo de 100 apoiantes por cada um dos treze distritos. Cada eleitor

só podia subscrever uma candidatura. Houve treze candidatos; no entanto, o candidato Francisco Xavier do Amaral morreu poucos dias antes da eleição. Havia 626.503 eleitores recenseados; destes, 489.933 votaram, com uma taxa de participação de 78,20%. Dos doze candidatos que restaram, quatro obtiveram mais de 17%. O candidato Francisco Guterres “Lú-Olo” foi o mais votado, com 28,76%, e conjuntamente com o candidato Taur Matan Ruak, que obteve 25,71%, disputaram a segunda volta⁹¹.

A segunda volta teve lugar a 16 de abril. Havia 627.295 eleitores recenseados e votaram 458.703, ou seja, 73,12%. O Tribunal de Recurso declarou que a eleição havia sido válida, publicando os resultados oficiais⁹². O candidato Francisco Guterres “Lú-Olo” obteve um total de 38,77%, e o candidato Taur Matan Ruak 61,23%, tendo sido declarado Presidente da República de Timor-Leste.

As Eleições Legislativas decorreram a 7 de julho. Os candidatos tinham de se apresentar nas listas de partidos políticos, as quais podiam também conter independentes. Existia um círculo único nacional, com sessenta e cinco mandatos. As listas tinham de ter sessenta e cinco candidatos efetivos e um mínimo de vinte e cinco suplentes, respeitando a regra de equilíbrio de género, nomeadamente “uma mulher por cada conjunto de três candidatos” (art. 12.º, n.º 3). Até trinta dias após a marcação da data da eleição pelo Presidente da República, as listas eram apresentadas à CNE, que verificava os requisitos. Houve vinte e três partidos a concorrer, num total de vinte e uma candidaturas, incluindo duas coligações. Dos 645.624 eleitores recenseados, 482.792 votaram, perfazendo 74,78%. O CNRT foi o partido mais votado, com 36,68% dos votos. A FRETILIN foi a segunda, com 29,89%. Apenas dois outros partidos atingiram mais de 3% e apenas estes quatro partidos elegeram deputados. O CNRT obteve trinta mandatos, a FRETILIN vinte e cinco, o Partido Democrático (PD) oito e a Frente Mudança (Frente Reconstrução Nacional de Timor-Leste) dois mandatos.

⁹¹ Resultados oficiais, tais como constantes do Acórdão do Tribunal de Recurso, Proc. 01/PEP/GERAL/2012/TR, publicado no Jornal da República, n.º 12, I Série, de 28 de março de 2012.

⁹² Acórdão no Proc. 01/PEP/GERAL/2012/TR, publicado no Jornal da República, n.º 15, I Série, de 25 de abril de 2012.

Verificamos que a participação é sempre muito elevada em todos os distritos, o que demonstra uma aceitação e vontade generalizada a nível nacional de tomar parte no ato eleitoral, sem assimetrias regionais que possam pôr em causa a unidade nacional quanto a este aspeto. O distrito com menor participação é Díli, com 72,26%. Baucau, Bobonaro, Ermera, Liquiça, Manufahi e Viqueque tiveram taxas de participação cerca dos 75%. Ainaro, Covalima, Lautem, Manatuto e Oecusse situaram-se entre os 75% e os 80%. O distrito com a taxa de participação mais alta foi Aileu, com 81,76%. A abstenção nacional foi de 18,24%.

— *A participação eleitoral em perspetiva*

A participação eleitoral em Timor-Leste é sempre bastante elevada. Na Consulta Popular de 1999 foi de cerca de 98%. As populações votaram em condições bastante severas, antecipando a violência como resultado possível. Nas eleições para a Assembleia Constituinte houve novamente uma elevada participação, com múltiplos partidos e candidatos, sendo a participação de 91%. O mesmo se pode dizer acerca das Eleições Presidenciais de 2002, com uma participação de 86%. Em 2007 decorreu o primeiro ciclo eleitoral completo. As eleições tiveram lugar após conflitos generalizados⁹³, com um elevado número de refugiados internos, colocando grandes desafios ao processo eleitoral. Ainda assim, a população manifestou a sua vontade forte em participar, através do elevado número de partidos e candidatos que concorreram e da taxa de participação eleitoral, sempre acima dos 80%.

Em 2012 seguiu-se um segundo ciclo eleitoral, sendo também um teste à maturidade e à sustentabilidade do modelo. As eleições foram bastante disputadas, tendo a participação baixado, mas situando-se acima dos 70%.

⁹³ A “Crise de 2006” foi despoletada pelo descontentamento manifestado por 600 membros das Forças Armadas, as F-FDTL, alegando tratamento discriminatório. Esta situação escalou posteriormente para uma instabilidade generalizada a todo o território nacional, gerando também uma crise política e institucional interna. O Primeiro-Ministro, da FRETILIN, Mari Alkatiri, resignou e o Presidente da República, Xanana Gusmão, nomeou Ramos-Horta, então Ministro dos Negócios Estrangeiros, como Primeiro-Ministro. Neste clima de grande instabilidade institucional, as eleições de 2007 seriam cruciais quanto a uma eventual legitimidade ou aceitação popular dos novos eleitos (S/2006/628).

Ainda assim, o crescendo da abstenção foi uma preocupação manifestada pelos agentes eleitorais.

Eleição Geral	Eleitores	Participação	Abstenção
Consulta Popular de 1999	446.666	98,6%	1,4%
Assembleia Constituinte 2001	421.018	91%	9%
Eleições Presidenciais 2002	439.000	86%	14%
Eleições Presidenciais 2007 (1.ª volta)	522.933	81,69%	18,31%
Eleições Presidenciais 2007 (2.ª volta)	524.073	81%	19%
Eleições Legislativas 2007	529.198	80,54%	19,46%
Eleições Presidenciais 2012 (1.ª volta)	626.503	78,20%	21,80%
Eleições Presidenciais 2012 (2.ª volta)	627.295	73,12%	26,88%
Eleições Legislativas 2012	645.624	74,78%	25,22%

Tabela 1 – A participação eleitoral nas eleições gerais em Timor-Leste

O sistema eleitoral timorense: uma análise crítica

As eleições são frequentemente sobrevalorizadas pela comunidade internacional, dado serem dos poucos elementos mensuráveis de uma intervenção, permitindo uma rápida estratégia de saída (Ellis, 2009, p. 1). A contraparte local, democrata ou não, torna-se ciente desse facto, agindo em conformidade, antevendo a saída internacional. Embora os processos eleitorais sejam parte integrante da democracia, o contexto em que estes se desenrolam assume extrema importância (Idem). À ONU é geralmente apontada falta de participação e integração das realidades locais (Blanco, 2010, p. 185; Brown, 2009; Richmond e Franks, 2007, p. 4). No entanto, existem casos em que é o local que implementa, de acordo com as características incertas do caso concreto, os princípios transmitidos pela ONU no modelo geral (Freire e Lopes, 2013).

Em Timor-Leste existe já uma ampla noção dos princípios e práticas democráticos a nível eleitoral (Idem, p. 212), incorporados pelos agentes eleitorais, delegados dos partidos e público, processo que demonstra como “os universais se tornam concretos na prática” (Tsing, 2005, p. 8). Como demonstra o exemplo de Freire e Lopes, nomeadamente o de

um cidadão que deliberadamente votou duas vezes, e a subsequente deliberação da mesa em salvaguardar todos os votos entrados na urna, incluindo o indevido, ao invés de invalidar todos os votos recebidos até ao momento da infração (Freire e Lopes, 2013, p. 213), esta interiorização dos princípios democráticos não significa que não haja infrações às leis eleitorais, mas sim que estas serão residuais e mais intencionais que acidentais.

Este tipo de práticas pode gerar infrações ao sistema, numa implementação local das normas não consentânea com os princípios gerais. De facto, existem intervenções que acabam por ser lideradas pelas dinâmicas e atores locais (Ellis, 2009); a questão é saber até que ponto esta interação é sustentável e a partir de que momento o foco de decisão e o princípio geral se deslocam para práticas não consentâneas com os princípios gerais a observar, no caso, no modelo eleitoral da ONU (Freire e Lopes, 2013, p. 212). Esta questão é tanto mais importante quanto são as eleições que alimentam muitas vezes a narrativa de sucesso da intervenção, reforçando a base para uma estratégia de saída (Ellis, 2009).

Fator essencial é a confiança do público na integridade eleitoral. Em sociedades pós-conflito as irregularidades podem dar lugar a interpretações generalizáveis de parcialidade ou favorecimento (Ellis, 2009, p. 2). Mais do que colocar em risco a integridade eleitoral, este tipo de práticas pode pôr em causa a confiança no processo em si mesmo, criando instabilidade social (*Ibidem*). Veja-se a este respeito, por exemplo, a “decisão da administração eleitoral em colocar as cabines de voto voltadas para o interior da estação de voto” (MOEUE, 2012, p. 6), que a Missão de Observação da União Europeia considerou “prejudicial ao segredo de voto” (*Ibidem*). O ciclo eleitoral de 2012, em especial as eleições legislativas, decorreu de forma serena (MOEUE, 2012, p. 4), com eleições em geral livres e justas. Existiram novas manifestações de violência quando foi anunciado pelo CNRT que o governo seria formado por uma coligação de todos os partidos que elegeram deputados, exceto a FRETILIN, o segundo mais votado (Idem, p. 3). Esta decisão, constitucionalmente legítima, e de natureza exclusivamente política, pode ter evocado em alguma população o processo

de formação de governo em 2007, tendo percecionado a FRETILIN como novamente relegada para segundo plano.

Na fase de consolidação do Estado, as normas jurídicas andam lado a lado com a necessidade de consenso e aceitação social, necessitando do cumprimento voluntário da população. Em Timor-Leste, várias normas eleitorais encontram-se em códigos de conduta, nomeadamente os Códigos de Conduta de Candidatos à Eleição para Presidente da República (93/STAE/II/07), Comunicação Social (111/STAE/III/07), Partidos Políticos e Coligações (222/STAE/V/07), Observadores (229/STAE/III/07) e Fiscais de Candidaturas (332/STAE/03/07).

Em primeira análise esta aceitação é desejável, mais do que a coercividade. No entanto, se muitas destas disposições, importantes no processo eleitoral, não forem cumpridas, não existe sanção. Estão previstos crimes eleitorais, mas o seu âmbito é restrito. Neste sentido, veja-se a recomendação da MOEUE: “introduzir disposições juridicamente vinculativas sobre financiamento e despesas dos partidos durante campanhas eleitorais, incluindo o estabelecimento de limites nas doações e despesas, assim como sanções para violações da lei” (2012, p. 6), face a normas para as quais “não existem sanções associadas” (Idem, p. 28). Aponta-se a necessidade de “preencher o espaço de eventuais lacunas entre as disposições contidas nestes instrumentos que regulam a realização de eleições e, especificamente, conceder efeito legal a disposições contidas nos regulamentos” (*Ibidem*). Se o consenso é necessário numa primeira fase, a necessidade de certeza impõe que gradualmente a força da aplicação das normas aumente, numa implementação eficaz do Estado de direito.

O Pacto para a Eleição Pacífica

Realizado antes das Eleições Presidenciais de 2012, o ‘Pacto para a Eleição Pacífica’ é mais um instrumento na busca de aceitação social das instituições e práticas do Estado liberal. A CNE chamou a participar os *lia nain*, («donos da palavra») e autoridades tradicionais locais para, em conjunto

com a população, realizarem uma cerimónia “baseada na sua cultura”⁹⁴, invocando uma eleição pacífica e pedindo a todos os intervenientes consenso nesse sentido. Realizado nos vários distritos e subdistritos, culminou com uma cerimónia nacional em Díli, com os candidatos presidenciais. Visava “levar o processo eleitoral ao seu dono, que é o povo”, devendo este “estar ciente que este processo é seu e deve estar inteirado das regras e participar no processo” (LUSA, 2012), como refere Faustino Cardoso, à data Presidente da CNE.

O objetivo era, através de práticas e rituais tradicionais, convocar a participação e o consenso popular para a necessidade de uma eleição pacífica e para a incorporação pela população da importância do processo eleitoral. Nas entrevistas realizadas a Comissários da CNE, foi-nos também referida a importância de convocar uma ordem de forças superior, o sagrado ou *lulik*, ao mesmo tempo introduzindo a “dimensão cultural de Timor-Leste na eleição”, criando um “sentido de pertença ao processo”⁹⁵. O Pacto para a Eleição Pacífica teve a adesão generalizada dos candidatos. O facto de as eleições terem decorrido em geral de forma pacífica, criou nos atores locais uma forte convicção da importância deste procedimento.

Conclusão

O novo Estado de Timor-Leste teve formalmente origem na Consulta Popular de 1999, tendo posteriormente sido construído com forte presença de missões da ONU. Inicialmente eram apontadas fortes críticas quanto à falta de participação e integração das realidades locais, impondo-se um modelo de Estado liberal pré-definido. Apesar dos níveis distintos de aceitação e funcionamento das instituições do Estado liberal, as eleições catalisaram sempre uma elevada participação popular. Analisando o sistema eleitoral de forma geral, verificamos que o modelo da ONU é integrado pelos atores locais através das

⁹⁴ Entrevistas realizadas à Comissária da CNE Dulce Vítor, em Díli, a 8 e a 12 de julho de 2013.

⁹⁵ Entrevista a Faustino Cardoso, Presidente da CNE em 2012 e atual Comissário, realizada em Díli a 10 de julho de 2013.

suas práticas; no entanto, esta integração não é completa, existindo espaço para interpretações e aplicações autónomas, nem sempre consentâneas com os princípios gerais. Verifica-se também que em algumas áreas as normas constituem um comando sem sanção, dependendo a sua aplicação e cumprimento da adesão dos intervenientes locais. Esta situação salienta a necessidade de consenso, mas é suscetível de criar problemas ao nível da credibilidade e legalidade do processo eleitoral, prejudicando a estabilidade.

No entanto, há casos em que os processos informais funcionam de forma positiva, convocando aprovações sociais e um sentido de pertença, contribuindo para a consolidação do Estado e suas instituições. O Pacto para a Eleição Pacífica é disso exemplo. Através da criação de um mecanismo, externo à lei e aos próprios mandatos da ONU, a CNE convoca a população e autoridades com legitimidade tradicional, sensibilizando e vinculando os atores para uma eleição pacífica.

Olhando para a consolidação do Estado democrático em Timor-Leste, verificamos que quando a população foi convocada a participar através de eleições, esta respondeu de uma forma incontestavelmente positiva. Permanece por avaliar, sendo um verdadeiro teste à democratização, se as instituições do Estado, democraticamente eleitas, responderão da mesma forma através do adequado exercício das suas funções.

Bibliografia

A/RES/49/190 — *Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization*. 23 de dez. 1994. Disponível na Internet: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FRES%2F49%2F190&Submit=Search&Lang=E [Acedido a 25 out. 2013].

A/RES/56/159 — Resolution adopted by the General Assembly on the report of the Third Committee [(A/56/583/Add.2)] - 56/159. *Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization*. 20 de fev. 2002.

- Disponível na Internet: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FRES%2F56%2F159&Submit=Search&Lang=E [Acedido a 25 out. 2013].
- ADÃO, José Carlos Guerreiro — *A Formação da Constituição de Timor-Leste*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2009. Tese de Mestrado.
- ADEKANYE, J. Bayo — Power-Sharing in Multi-Ethnic Political Systems. *Security Dialogue*. Vol. 29, n.º 1 (1998), p. 25-36.
- BASTIAN, Sunil; LUCKHAM, Robin — Introduction: Can Democracy Be Designed? In *The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies*, Sunil Bastian e Robin Luckham (org.). London: Zed, 2003.
- BENOIT, Kenneth — Duverger's Law and the Study of Electoral Systems. *French Politics*. N.º 4 (2006), p. 68-83.
- BLANCO, Ramon — A dimensão institucional do modelo de Peacebuilding: o caso de Timor Leste. *Universitas Relações Internacionais*. Vol. 8, n.º 2 (2010), p. 181-192.
- BOURDIEU, Pierre — The forms of Capital. In *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, John Richardson (org.). New York: Greenwood Press, 1986. p. 241-258.
- BROWN, M. — Security, development and the nation-building agenda East Timor — Analysis. *Conflict, Security & Development*. Vol. 9, n.º 2 (2009), p. 141-164.
- CALL, Charles; COOK, Susan — On Democratization and Peacebuilding. *Global Governance*. Vol. 9, n.º 2 (2003), p. 233-246.
- CARTON, Wim. — Beyond the Kosovo Status Question: The Limits to Europe's State-Building Efforts. *The Interdisciplinary Journal of International Studies*. N.º 1 (2008). Disponível na Internet: http://www.ijis.aau.dk/articles/vol5_no1/1_Wim_PDF.pdf.
- CDL-AD — Draft Report on the Impact of Electoral Systems on Women's Representation in Politics, 2006.
- CEI — Statement of the Chief Electoral Officer, 7pm, 31 de agosto 2001.
- CHANDLER, David — *Empire in Denial: The Politics of State-building*. London: Pluto Press, 2006.
- CLAUSEWITZ, Carl Von — *On War*. Oxford: OUP, 2008.
- CROISSANT, A. — The Perils and Promises of Democratization through United Nations Transitional Authority - Lessons from Cambodia and East Timor. *Democratization*. Vol. 15, n.º 3 (2008), p. 649-668.

- CUESTA, José — From Economicist to Culturalist development Theories: How Strong is The Relation Between Cultural Aspects and Economic Development? *Working Papers Series n.º 400*. The Netherlands: Institute of Social Studies, 2004.
- ELLIS, Andrew — *Electoral processes and democracy: a moving field*. Open Democracy, 2009. [Acedido a 25 out. 2013]. Disponível na Internet: <http://www.open-democracy.net/article/idea/electoral-processes-and-democracy-a-moving-field>.
- EUEOM. - Timor-Leste — *Relatório Final Sobre as Eleições Legislativas de 2012*. União Europeia: Missão de Observação Eleitoral, 2012. Disponível na Internet: www.eueom.eu/timorleste2012.
- EVANS, Peter — Collective Capabilities, Culture, and Amartya Sen's Development as Freedom. *Studies in Comparative International Development*. Summer 2002.
- FREIRE, Maria Raquel; LOPES, Paula Duarte — Peacebuilding in Timor-Leste: Finding a Way between External Intervention and Local Dynamics. *International Peacekeeping*. Vol. 20, n.º 2 (2013), p. 204-218.
- FUKUYAMA, Francis — *State-building*. NY: Ithaca, Cornell University Press, 2004.
- GOMES, José Júlio Pereira — *O Referendo de 30 de Agosto de 1999 em Timor Leste - O Preço da Liberdade*. Lisboa: Gradiva, 2001.
- GOODWIN-GILL, Guy S. — *Free and Fair Elections - New Expanded Edition*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006.
- GORJÃO, Paulo — O legado e as lições da administração transitória das Nações Unidas em Timor Leste. *Análise Social*. Vol. 38, n.º 169 (2004), p. 1043-1067.
- HOROWITZ, Donald L. — *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press, 1985.
- . *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press, 1991.
- IDEA, International — *Second Meeting of the Inter-Regional Dialogue on Democracy*. IDEA, 2012.
- IFF, Andrea — Ballots or Bullets: Potentials and Limitations of Elections in Conflict Contexts. *Swiss Peace Conference Paper*, 2011.
- INGRAM, Sue — Building the Wrong Peace: Re-viewing the United Nations Transitional Administration in East Timor through a Political settlement Lens. *State, Society and Governance in Melanesia Discussion Paper*, n.º 4 (2012).

- JEONG, Ho-Won — *Peacebuilding in Post Conflict Societies: Strategy and Process*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2005.
- JONES, L. — (Post-)colonial state-building and state failure in East Timor: bringing social conflict back in. *Conflict, Security & Development*. Vol. 10, n.º 4 (2010), p. 547-575.
- LEACH, Michael — The 2007 Presidential and Parliamentary Elections in Timor-Leste. *Australian Journal of Politics & History*. Vol. 55, n.º 2 (2009), p. 219-232.
- LEMAY-HÉBERT, Nicolas — Coerced transitions in Timor-Leste and Kosovo: managing competing objectives of institution-building and local empowerment. *Democratization*. Vol. 19, n.º 3 (2012), p. 465-485.
- LIJN, Jair Van Der — If Only There Were a Blueprint! Factor for Success and Failure of UN Peace-Building Operations. *Journal of International Peacekeeping*. Vol. 13, n.º 1-2 (2009), p. 45-71.
- LIJPHART, Arend — *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press, 1977.
- . *Electoral systems and party systems*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- LUSA — *Candidatos às presidenciais assinam na terça-feira pacto de 'eleição pacífica'*, 27 fevereiro 2012. [Acedido a 20 nov. 2013]. Disponível na Internet: <http://noticias.sapo.mz/lusa/artigo/13889156.html>.
- MENDES, Nuno Canas — *A multidimensionalidade da construção identitária em Timor-Leste*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005.
- NDULO, Muna; LULO, Sara — Free and Fair Elections, Violence and Conflict. *Harvard International Law Journal*. Vol. 51 (2010).
- NORRIS, Pippa — Women's Representation and Electoral Systems. In *Encyclopedia of Electoral Systems*, Richard Rose (org.). CQ Press, 1999.
- . Ballots Not Bullets: Electoral Systems, Ethnic Minorities and Democratization. In *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Andrew Reynolds e Scott Mainwaring (org.). Oxford: Oxford University Press, 2002.
- PUTNAM, Robert — *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- . *Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna*. FGV Editora, 2005.

- REILLY, Ben; REYNOLDS, Andrew — *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*. Committee on International Conflict Resolution, National Research Council. Washington, D.C.: National Academy Press, 1999.
- REILLY, Benjamin — *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- . *Electoral Assistance and Post-Conflict Peacebuilding: What Lessons Have Been Learned?* In Wider Conference on Making Peace Work. Helsinki, Norway, 2004.
- REYNOLDS, Andrew — *Electoral systems and the protection and participation of minorities*, Report to Minority Rights Group International, 2006.
- REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben — *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997.
- REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben; ELLIS, Andrew — *Electoral System Design: the New International IDEA Handbook*. Stockholm, Sweden: International IDEA, 2005.
- RICHMOND, Oliver — A post-liberal peace: Eirenism and the everyday. *Review of International Studies*. Vol. 35 (2009), p. 557-580.
- RICHMOND, Oliver — De-romanticising the local, de-mystifying the international: hybridity in Timor Leste and the Solomon Islands. *The Pacific Review*. Vol. 24, n.º 1 (2011), p. 115-136.
- RICHMOND, Oliver; FRANKS, Jason — *Liberal Peacebuilding in Timor Leste: The Emperor's New Clothes?* UK: Centre for Peace and Conflict Studies, University of St Andrews, 2007. [Acedido a 15 fev. 2013]. Disponível na Internet: www.st-andrews.ac.uk/intrel/media/Richmond_Franks_East_Timor_and_the_liberal_peace.pdf.
- RISLEY, Paul; SISK, Timothy D. — *Democracy and the United Nations Peacebuilding at the Local Level: Lessons Learned*. Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005.
- SAMUELS, Kirsti — Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making. *Chicago Journal of International Law*. Vol. 6, n.º 2 (2006).
- SARTORI, G. — Political development and political engineering. *Public Policy*. Vol. 17 (1968), p. 261-98.
- SEN, Amartya — *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

- . How Does Culture Matter? In *Culture and public action*, Vijayendra Rao e Michael Walton (org.). Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2004.
- SOUSA, Lurdes Silva-Carneiro De — Some Facts and Comments on the East Timor 2001 Constituent Assembly Election. *Lusotopie* (2001), p. 299-311.
- TAAGEPERA, Rein — *Seats and Votes: The Effects and Determinations of Electoral Systems*. Yale University Press, 1989.
- TSING, Anna Lowenhaupt — *Friction: An Ethnography of Global Connection*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- UN — *UN Volunteers complete civil registration in East Timor*, 2001.
- UN SECURITY COUNCIL — A/47/277-S/24111, 17 June 1992 - An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. *Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*. Disponível na Internet: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Disarm%20S24111.pdf> [Acedido a 25 out. 2013].
- . A/48/935 - An Agenda for Development. *Report of the Secretary-General*. 6 de maio 1994. Disponível na Internet: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F48%2F935&Submit=Search&Lang=E [Acedido a 25 out. 2013].
- . A/51/761 - Support by the United Nations System of the Efforts of Governments to Promote and Consolidate New or Restored Democracies. *Letter dated 17 September 1996 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly*. 20 de dez. 1996. Disponível na Internet: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F51%2F761&Submit=Search&Lang=E [Acedido a 25 out. 2013].
- . A/53/951 - A/1999/513 — Question of East Timor. *Report of the Secretary-General*. 5 de maio 1999. Disponível na Internet: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F53%2F951+&Submit=Search&Lang=E [Acedido a 25 out. 2013].
- . A/54/654, — Question of East Timor. *Progress report of the Secretary-General*. 13 de dez. 1999. Disponível na Internet: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F54%2F654+&Submit=Search&Lang=E [Acedido a 25 out. 2013].
- . A/56/344 - Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections. *Report of the Secretary-General*. 19 de out. 2001. Disponível na

- Internet: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F56%2F344&Submit=Search&Lang=E [Acedido a 25 out. 2013].
- S/2001/983. *Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor (for the Period from 25 July to 15 October 2001)*. 18 de out. 2001. Disponível na Internet: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2001/983 [Acedido a 25 out. 2013].
 - S/2001/42. *Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor (for the period 27 July 2000 to 16 January 2001)*. 16 January 2001. Disponível na Internet: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S%2F2001%2F42&Submit=Search&Lang=E. [Acedido a 25 de out. 2013].
 - S/2002/432/Add.1 - Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor. *Addendum*. 24 de abr. 2002. Disponível na Internet: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S%2F2002%2F432%2FAdd.1&Submit=Search&Lang=E [Acedido a 25 out. 2013].
 - S/PV.4367. *Security Council 4367th meeting*. 10 September 2001. Disponível na Internet: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S%2FPV.4367&Submit=Search&Lang=E [Acedido a 25 out. 2013].
 - S/RES/1246 - *Resolution 1246*. 11 de jun. 1999. Disponível na Internet: <http://daccess-ods.un.org/TMP/8065598.60706329.html> [Acedido a 25 out. 2013].
 - S/RES/1272 - *Resolution 1272*. 25 de out. 1999. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/312/77/PDF/N9931277.pdf?OpenElement> [Acedido a 25 out. 2013].
 - S/RES/1338 - *Resolution 1338*. 31 de jan. 2001. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/234/39/PDF/N0123439.pdf?OpenElement> [Acedido a 25 out. 2013].
 - S/RES/1704 - *Resolution 1704*. 25 de ag. 2006. Disponível na Internet: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/TL%20SRES1704.pdf> [Acedido a 25 out. 2013].
- UNDP — *UNDP and Electoral Assistance: 10 Years of Experience*. UNDP: United Nations Development Programme, 2002. Disponível na Internet: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral_systemsandprocesses/undp-and-electoral-assistance-10-years-of-experience/.

- UNTAET — *Timorese Turn Out In Large Numbers for Un-Run Election*, 2002.
- . UNTAET/REG/1991/1. *Regulation n.º 1999/1 - On the Authority of the Transitional Administration in East Timor*. 27 de nov. 1999. Disponível na Internet: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/untaetR/etreg1.htm> [Acedido a 25 out. 2013].
- . UNTAET/REG/2000. *Regulamento n.º 2001/2 - Sobre A Eleição de uma Assembleia Constituinte para a Elaboração de uma Constituição para um Timor-Leste Independente e Democrático*. 26 de fev. 2001. Disponível na Internet: <http://www.jornal.gov.tl/lawsTL/UNTAET-Law/Regulations%20Portuguese/Reg2001-02por.pdf> [Acedido a 25 out. 2013].
- . UNTAET/REG/2001/2. *Regulation n.º 2001/2 - On the Election of a Constituent Assembly to Prepare a Constitution for an Independent and Democratic East Timor*. 16 de mar. 2001. Disponível na Internet: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/untaetR/reg20012.pdf> [Acedido a 25 out. 2013].
- . UNTAET/REG/2001/11. *Regulation n.º 2001/11 - On Electoral Offences for the Election of a Constituent Assembly*. 13 de jul. 2001. Disponível na Internet: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/untaetR/Reg11e.pdf> [Acedido a 25 out. 2013].
- VASCONCELOS, Pedro Bacelar De — *Constituição Anotada - República Democrática de Timor-Leste*. Braga: Direitos Humanos - Centro de Investigação Interdisciplinar, Escola de Direito da Universidade do Minho, 2011.
- WOLFF, Setfan — Electoral Systems Design and Power-Sharing Regimes. In *Powersharing: New Challenges for Divided Societies*, Ian O'Flynn e David Russell (org.). University of Michigan Press, 2006.
- ZUERCHER, Christoph; ROEHNER, Nora; RIESE, Sarah — External Democracy Promotion in Post-Conflict Zones - Evidence from Case Studies. *Taiwan Journal of Democracy*. Vol. 5, n.º 1 (2009), p. 241-259.

MARIA RAQUEL FREIRE

rfreire@fe.uc.pt

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais, Coimbra

School of Economics of the University of Coimbra and Centre for Social Studies, Coimbra, Portugal

CONCLUSÃO:

CONSOLIDAÇÃO DA PAZ E A SUA SUSTENTABILIDADE: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA TIMOR-LESTE NO CONTEXTO PÓS-INTERVENÇÃO

RESUMO:

Este capítulo sintetiza as principais conclusões deste estudo, sistematizando a análise em torno dos desafios e oportunidades que Timor-Leste enfrenta no contexto pós-intervenção em várias áreas de intervenção. Estas incluem questões de segurança, de natureza militar e civil, e transversais a diferentes dimensões setoriais; de desenvolvimento, como uma dimensão fundamental particularmente a nível político e social; de democratização, no modo como o sistema político se vem desenvolvendo – em linha com as linhas de investigação identificadas neste trabalho. O capítulo analisa o modo como estas dimensões se interligam, complementam e contribuem para a consolidação da paz em Timor-Leste.

Palavras-chave: Timor-Leste; intervencionismo; segurança; desenvolvimento; democratização

CONCLUSION:

**PEACE CONSOLIDATION AND ITS SUSTAINABILITY:
CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR TIMOR-LESTE
IN THE POST-INTERVENTIONIST CONTEXT**

ABSTRACT:

This chapter summarizes the main conclusions of this study, systematizing the analysis around the challenges and opportunities that Timor-Leste still faces in the post-interventionist context in various areas of intervention. These include issues of security, of a military and civilian nature, and cross-cutting to different sectorial dimensions; of development, as a fundamental dimension particularly in political and social terms; of democratization, in the way the political system has been developing – in line with the research angles identified in this volume. The chapter analyses the way in which these dimensions interconnect and complement each other, and how they contribute to the consolidation of peace in Timor-Leste.

Keywords: Timor-Leste; interventionism; security; development; democratization

CONCLUSÃO

CONSOLIDAÇÃO DA PAZ E A SUA SUSTENTABILIDADE: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA TIMOR-LESTE NO CONTEXTO PÓS-INTERVENÇÃO

Maria Raquel Freire

O processo de consolidação da paz é um processo complexo, que envolve atores diferenciados, objetivos diversos e que implica decisões e ações tanto de curto como de longo-prazo. Como analisado neste volume, o processo de consolidação da paz em Timor-Leste é um caso exemplar da complexidade associada às dinâmicas de intervenção externa e de ajustamento interno, em contextos de pós-violência e onde permanecem os desafios à consolidação de uma paz inclusiva e sustentável. A intervenção das Nações Unidas em 1999 com vista a apoiar a preparação de um referendo para aferir a vontade da população timorense relativamente à sua independência ou à sua manutenção como província integrante da República da Indonésia, constitui um momento marcante na redefinição da história do pequeno Estado. A votação alargada de apoio à independência de Timor-Leste marcou o início de uma nova etapa. O período entre a consulta popular de 1999 e a restauração da independência timorense em maio de 2002 ficou marcado por uma forte presença das Nações Unidas. A missão de administração transitória — *United Nations Transitional Administration in East*

Timor (UNTAET) — reunia em si os poderes de decisão fundamentais ao exercício de soberania nacional, nomeadamente o legislativo, o executivo e o judicial, tendo a seu cargo o processo de desenho do novo estado, nas suas estruturas institucionais e modelos de governação. Este foi um período de grandes desafios, que exigiu um empenho enorme quer da missão no terreno, quer da população timorense.

Neste quadro de construção do estado, nas suas várias vertentes, o trabalho da UNTAET foi muito significativo e, nas bases que estabeleceu, influenciou todo o processo de consolidação política, institucional, económica e social. As missões das Nações Unidas que se seguiram, com mandatos e presenças diferenciados, revelaram ambiguidade nos seus contributos. Por um lado, permitiram a consolidação institucional e promoveram estabilidade interna; por outro, nem sempre revelaram uma leitura adequada da realidade timorense, como no caso do *United Nations Office in East Timor* (UNOTIL), uma presença demasiadamente reduzida face a um contexto interno ainda volátil e que acabou por se deteriorar e conduzir a um regresso da violência em 2006. O peso burocrático associado às atividades destas missões, a par de questões de rotatividade de pessoal, desconhecimento dos contextos locais, ou multiculturalidade desadequada a processos de capacitação local, como revelado no treino da força policial, são exemplo de dificuldades que a presença das Nações Unidas encontrou em Timor-Leste. No entanto, a leitura feita em traços gerais do contributo das Nações Unidas para a consolidação da paz é assumidamente positiva. O regresso aos tempos da administração transitória é obrigatório para se perceber a dimensionalidade que esta presença adquiriu e os efeitos visíveis que teve em termos da organização do estado liberal e das suas instituições. Mas o entendimento da construção do estado para além desta presença tão presente é também fundamental face ao curso que Timor-Leste traçou ao longo dos últimos anos.

Uma das críticas que é frequentemente apontada à atuação das Nações Unidas em contextos pós-violência é a de as intervenções seguirem um modelo institucional de orientação neoliberal, seguindo uma lógica *top-down*, onde as decisões são tomadas de acordo com linhas tecnicistas de governação e, em muitos casos, de forma distanciada das realidades

locais. As dinâmicas em Timor-Leste revelaram uma aplicação diferenciada do modelo e mesmo uma apropriação local dos processos, revertendo em alguns momentos a lógica *top-down*, e permitindo que esta assumisse uma perspectiva *bottom-up*. Talvez um dos exemplos mais significativos tenha sido o processo de adoção da Constituição e o envolvimento ativo dos timorenses no mesmo, incluindo através de consultas à população a nível distrital e de ajustes, mesmo que limitados, ao texto constitucional decorrentes destas. Além do mais, o sistema de governo inicialmente proposto pelas Nações Unidas, o modelo presidencialista, acabou por ser redefinido no sentido de evitar que as lideranças fortes herdadas do período da resistência se pudessem tornar em elementos que obstaculizassem os processos democráticos. A proposta timorense, e que hoje vigora no país, foi a de um sistema semi-presidencialista, acautelando a gestão necessária de diferenciais em contextos de democracia governativa. Apesar de dificuldades na operacionalização de uma abordagem mais inclusiva das realidades locais e de maior partilha de responsabilidades, no caso de Timor-Leste a presença ativa dos timorenses ao longo do processo foi fundamental no sentido de assegurar a inclusão de especificidades entendidas como essenciais à articulação entre a presença externa e o desenvolvimento interno do próprio Estado.

Uma outra questão pertinente, e que este estudo veio confirmar, prende-se com a promoção de uma paz técnica, em resultado do enfoque institucional subjacente à atuação das Nações Unidas, nas suas diversas missões. Se a missão integrada — a *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste* (UNMIT), que esteve no terreno entre 2006 e 2012 — foi a que melhor tentou responder a este desafio, incluindo na sua atuação elementos claros de *peacebuilding*, ficou ainda assim aquém em termos dos objetivos de capacitação de recursos humanos, em particular, e que constitui nos dias de hoje um dos desafios centrais à consolidação do Estado. Este enfoque nas instituições não permitiu uma abordagem estrutural de paz, incluindo a dimensão humana como central a todos estes processos. Após a saída da UNMIT em dezembro de 2012, a atual presença mais reduzida, mas também mais específica nos seus objetivos, de um Coordenador Residente das Nações Unidas para

assuntos económicos e de desenvolvimento, é muito significativa neste contexto. Demonstra o reconhecimento e a resposta aos pedidos de apoio por parte das autoridades timorenses em matéria de capacitação humana e de infraestruturas de base, muito necessárias ao desenvolvimento global do país. O legado da paz técnica parece, deste modo, encontrar abertura para uma maior consolidação de processos estruturais inclusivos, incluindo a inserção de dinâmicas locais informais em lógicas formais institucionalizadas. Esta imersão permite que os contornos de uma paz estrutural possam efetivamente ser delineados. Relativamente à questão fundamental da sustentabilidade da paz, a dimensionalidade da mesma assume centralidade, numa perspetiva institucional que é necessária, mas inclusiva em termos de capacitação e respeito por especificidades associadas à realidade local. De notar a questão temporal aqui associada, e que de facto estas são dinâmicas que levam tempo a consolidar-se, devendo ser realçado o percurso e as opções feitas como indicadores positivos no sentido de promoção da paz e estabilidade.

Este estudo permitiu analisar várias dimensões destes processos complexos de intervenção, nomeadamente a nível securitário, a nível político e do Estado de direito, dos processos democráticos e das políticas de cooperação. Inclui ainda, numa dimensão alargada, a análise do envolvimento português e do seu contributo para a consolidação do Estado timorense. De salientar que Portugal se envolveu de forma mais ativa na questão timorense após a adesão às Comunidades Europeias em 1986, e que os desenvolvimentos de política internacional em termos do posicionamento norte-americano, e da política interna indonésia, agregados aos acontecimentos marcantes do massacre de Santa Cruz, acabaram por conduzir à abertura política necessária para a realização da consulta popular de 1999. A diplomacia portuguesa foi ao longo deste período muito ativa, em particular junto das Nações Unidas, trazendo a questão a discussão no Conselho de Segurança e pressionando no sentido da tomada de decisões proactivas. Desde 1999 e até aos dias de hoje o envolvimento português manteve-se com destaques diferenciados. No entanto, há três linhas principais de intervenção que têm estado associadas à política portuguesa e ao desenvolvimento de cooperação com Timor-Leste. São estas a cooperação no domínio da segurança e, em particular, a nível

militar e policial; a cooperação ao nível da língua portuguesa; e a cooperação no âmbito judicial, incluindo assessoria e formação de juizes.

A dimensão securitária

A intervenção das Nações Unidas em matéria de segurança abrangeu quer a questão de formação das novas forças armadas do país, quer a formação de uma nova força policial. Seguindo a estrutura da intervenção em termos globais, a dimensão técnica do processo esteve presente em todas as tomadas de decisão, quando na realidade esta é apenas uma dimensão do processo. Ou seja, há implicações sociais, económicas, culturais e identitárias associadas à tecnicidade assumida que não podem ser descuradas. Enquadrada na denominada «reforma do setor de segurança», a dimensão securitária em Timor-Leste foi construída a partir de bases frágeis, sendo que não se tratou de todo de um processo de «reforma» mas antes de «construção» destas forças. Relativamente às forças armadas (FALINTIL — Forças de Defesa de Timor-Leste, F-FDTL), na sua base estiveram as forças de resistência e as hierarquias aí existentes, acautelando que não apenas indicadores técnicos definiriam escalões, mas que a história e o respeito construído ao longo de mais de duas décadas de resistência contra a ocupação indonésia seriam refletidos na constituição das novas forças. Neste domínio, Portugal desempenhou um papel fundamental ao envolver as suas forças no terreno num acompanhamento próximo dos elementos acantonados ainda antes da formação das novas forças armadas, bem como em ações de treino. A mesma proximidade foi mantida também com as populações ao longo do período de permanência das forças militares no território timorense, quer através de ações de cariz humanitário e de apoio à reconstrução de infraestruturas físicas quer para além do horário de serviço, ou seja, para além da letra do mandato. Esta postura amigável foi reconhecida como diferenciadora entre as várias presenças militares em Timor-Leste e contribuiu para uma relação de respeito e reconhecimento de legitimidade relativamente às ações de intervenção das forças militares

portuguesas nas situações em que tiveram de agir de forma mais ativa. Uma presença constante e uma base de confiança têm sido identificados como elementos centrais ao envolvimento das forças portuguesas. A pedido das autoridades timorenses, Portugal manteve cooperação ao nível de conselheiros militares até 2011. Neste processo, é de salientar ainda a distância entre as regras formais que são definidas e a interiorização das mesmas, processo este que leva tempo, e que esteve também ligado aos acontecimentos violentos de 2006. Contudo, o balanço que se pode fazer em relação às F-FDTL é a de que se trata de uma instituição consolidada e coesa, com um peso importante na estrutura social e política timorense. Já no que respeita às forças policiais a questão é distinta.

A formação da nova polícia enfrentou desde o início dificuldades sérias. Uma primeira prendeu-se com o agregado que passou a constituir estas forças na sua forma inicial. No mesmo grupo encontravam-se ex-combatentes, recrutas jovens e sem experiência, e antigos membros da polícia indonésia. As dimensões identitária e de coesão, centrais à estruturação de uma força policial, foram de imediato problemáticas. Além do mais, o treino das forças, inicialmente da responsabilidade das Nações Unidas, revelou-se um processo difícil, com grande rotatividade de formadores e, acima de tudo, de formações diferenciadas dos mesmos, dadas as suas nacionalidades, o que constituiu um fator de desagregação adicional. As autoridades timorenses acabaram por assumir, no âmbito da cooperação bilateral, a dimensão da formação das forças policiais (processo no qual Portugal se envolveu amplamente), sendo que atualmente este problema parece ultrapassado. É ainda um desafio, no entanto, a relação destas forças com a população e a necessidade de se consolidar uma base de confiança entre os agentes de autoridade e a população civil.

A dimensão política e judicial

Relativamente à consolidação dos princípios do Estado de direito, o enfoque das Nações Unidas, como referido, centrou-se no processo de

construção e consolidação das instituições, em particular na dimensão judicial, ou seja, num registo formal, por vezes alheando-se de processos informais associados ao costume e tradições locais. Apesar de este não ser um conceito consensual, as Nações Unidas assumiram como entendimento orientador tratar-se de um princípio de governação que implica responsabilidade, de indivíduos e instituições, incluindo o próprio Estado, perante as leis. Três dimensões de atuação foram destacadas: uma dimensão técnica e legislativa, que passou por apoio à formulação de corpos legislativos; uma dimensão política relativa à independência do sistema judicial dos processos políticos e regras de nomeação de juízes e procuradores; e uma dimensão mais operacional, ligada à construção de infraestruturas e apoio logístico, incluindo os próprios tribunais. As Nações Unidas empenharam-se ainda na investigação e julgamento de crimes graves associados ao período da ocupação, enquadrado no trabalho desenvolvido pela Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação de Timor-Leste (CAVR).

Os desafios identificados prendem-se com a distância entre procedimentos de justiça formal e de justiça tradicional, estes últimos permanecendo na sociedade timorense enquanto mecanismos reguladores de diferenciais e de gestão de conflitos sociais. Não seguindo as normas formais instituídas, são legitimados por lealdades locais e práticas ancestrais. De momento, verifica-se um esforço no sentido do reconhecimento de práticas informais, sendo o exemplo do ‘Pacto para a Eleição Pacífica’, relativo ao ciclo eleitoral de 2012, ilustrativo da combinação de procedimentos institucionalizados com rituais e práticas não formais. A postura de respeito que se desenvolveu relativamente a algumas das práticas informais locais revelou-se positiva ao responder aos anseios locais e ao compreender a relevância da manutenção de práticas tradicionais no próprio sistema de coesão social no seio da estrutura hierárquica local timorense. Uma outra dificuldade tem-se prendido com a língua portuguesa como dominante em matéria judicial, quando uma grande maioria da população não domina suficientemente a língua para perceber de forma clara os processos em curso. Esta questão foi identificada como eventualmente limitando a acessibilidade à justiça formal, e têm sido desenvolvidos esforços no sentido não só de reforçar a

aprendizagem da língua, como de traduzir alguns documentos fundamentais para tétum (deve, no entanto, ser notado que a estrutura gramatical do tétum é muito básica, limitando a expressão da codificação complexa associada aos princípios do direito). Os mecanismos burocráticos de acesso à justiça têm-se revelado também um entrave adicional, em particular face às dificuldades já identificadas. Contudo, o procedimento de procura de equilíbrios entre as dimensões formal e informal da justiça têm permitido o reconhecimento da legitimidade de processos formais por uma sociedade onde estas novas regras e estruturas instituem um novo relacionamento com as questões da justiça.

No quadro de construção do estado desenhado pelas Nações Unidas, e à luz do modelo liberal, a realização de eleições constitui um dos pilares fundamentais para aferir da capacidade de organização, representação e governação. Trata-se, de forma simples, de um exercício de canalização da competição existente na sociedade para as eleições e, por isso mesmo, de debate social e político através de meios pacíficos. No caso de Timor-Leste, o referendo de 1999 e a elevada taxa de participação no mesmo revelam um entendimento do processo de legitimação que está subjacente à consulta. Nos atos eleitorais que se seguiram, o padrão de elevada participação nas votações mantém-se, revelando o entendimento de que a participação na eleição dos representantes nas instituições políticas é vista como fundamental na consolidação do próprio sistema. De notar que o ciclo eleitoral de 2012 esteve muito associado à questão da saída das Nações Unidas do território, significando que umas eleições bem-sucedidas em termos da organização, participação e resultados seriam um elemento chave na decisão de terminar a presença da UNMIT. Intrinsecamente ligada a esta decisão está o reconhecimento de que Timor-Leste se assumiu como um Estado independente e autónomo no sistema internacional. É ainda relevante referir que o envolvimento ativo nos processos eleitorais significa já uma interiorização do princípio do exercício do direito de voto como procedimento democrático. O grande desafio que se mantém prende-se com a necessidade de garantir que haja efetiva correspondência entre a perceção de integridade destes processos e dos seus resultados com a sua

real integridade, e que se manifesta mais concretamente no exercício do poder. Deste modo, é necessário também assegurar que as instituições do Estado correspondem às necessidades e expectativas da população.

O envolvimento português

Relativamente ao envolvimento de Portugal nos processos em análise, três dimensões têm sido centrais na sua cooperação com Timor-Leste: a cooperação militar e policial, a cooperação judicial, e a cooperação ao nível da língua, bem como projetos de apoio ao desenvolvimento. Ao nível das duas primeiras cooperações, estas têm sido evidentes na formação e treino, seja de polícia, por um lado, seja de juizes, por outro. Quanto à questão da língua, esta assume-se como uma questão central mas delicada. As maiores dificuldades prendem-se com a operacionalização da mesma, no envio atempado de recursos humanos, em particular professores, bem como na gestão de currículos e manuais de ensino. O processo de aprendizagem ao longo do tempo permitiu uma sistematização mais clara dos contributos portugueses, incluindo a criação de novos manuais e a introdução do projeto das Escolas de Referência, faltando ainda muito a fazer em termos da política da língua. De sublinhar que esta é um recurso que se assume também fundamental em matéria de política externa, ao permitir uma política de diferenciação de Timor-Leste no contexto regional em que se insere. A necessidade de maior articulação dentro das próprias estruturas portuguesas ao nível da cooperação com Timor-Leste, e entre esta e outras cooperações internacionais, deve ser acautelada no sentido de otimizar recursos e resultados. Portugal tem sido um dos principais doadores de ajuda a Timor-Leste, a par da Austrália, o que lhe confere uma posição interessante em termos das possibilidades para operacionalizar ações nas linhas identificadas como prioritárias relativamente ao seu envolvimento em Timor-Leste, nomeadamente no que diz respeito à capacitação do Estado, à promoção da educação e à redução da pobreza. A relação de proximidade que mantém com as autoridades timorenses, apesar da distância geográfica,

confere a Portugal valor acrescentado em termos dos contributos reais, cuja resposta relativamente a expectativas deve ser clara, numa lógica de credibilização e legitimação dos programas de ajuda definidos.

Linhas de reflexão para o futuro

As principais conclusões a que esta investigação chegou prendem-se com a atuação das Nações Unidas em Timor-Leste e com o próprio caminho que o país percorreu desde 1999 até aos nossos dias. Três ordens de ideias são aqui fundamentais. Primeiro, o contributo das Nações Unidas, nas suas diferentes missões e valências, é amplamente reconhecido como válido, sendo-lhe, no entanto, atribuídas críticas relativamente ao modelo de intervenção e à forma como os mandatos foram implementados. A relevância da articulação das intervenções com as realidades locais e as especificidades que lhes estão associadas assume neste contexto uma dimensão prioritária. Neste quadro, o caso de Timor-Leste revelou-se muito interessante pela participação e envolvimento ativo dos timorenses, desde o início, no desenho da construção do Estado. Apesar de muitos limites e críticas, o envolvimento local em processos estruturantes da nova realidade do país foi significativo quando comparado com outras missões, legitimando a própria intervenção. A este nível as palavras do representante do Secretário-geral das Nações Unidas em Timor-Leste, referindo-se à necessidade de reconhecer e respeitar «quem são os donos da casa», é revelador. Segundo, o processo de manutenção e construção da paz é um processo complexo com várias dimensões de atuação. Desde a arquitetura institucional até aos setores de atuação, incluindo a dimensão securitária, do Estado de direito e de democratização, a transformação de princípios em práticas acarreta um conjunto de oportunidades e desafios. Como analisado, em todos estes setores os avanços alcançados são significativos, permanecendo, no entanto, desafios que exigem a formulação de respostas inclusivas e no sentido de consolidação gradual dos processos. Finalmente, desde a independência em 20 de maio de 2002 até à saída da UNMIT em

dezembro de 2012, passou-se pouco mais de uma década. O curto espaço de tempo em que Timor-Leste se consolida enquanto Estado independente deve ser sublinhado.

Relativamente aos muitos desafios que Timor-Leste enfrenta no contexto pós-intervenção, duas ideias fundamentais resultam da investigação desenvolvida: por um lado, o reconhecimento do percurso feito por Timor-Leste, quer a nível interno quer externo, e que aponta para um olhar para o futuro desprendido de violência; e por outro lado, uma apropriação deste reconhecimento no próprio discurso político como forma de legitimar opções políticas para o futuro. De sublinhar a dimensão proativa da política externa timorense em termos do seu posicionamento na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), assumindo a presidência rotativa em julho de 2014, do seu papel de liderança do g7+ e de se assumirem como modelo para estados em situação de pós-violência armada, apontando para mecanismos de consensualização interna que possam abrir caminho para a estabilização, e ainda o facto de Timor-Leste ser simultaneamente país recetor de ajuda, mas também doador, nos casos da Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Este dinamismo no contexto regional e internacional, visível em apenas alguns exemplos aqui enumerados, funciona também como elemento estabilizador a nível interno, promovendo coesão social e pressionando as autoridades a nível político para o desenho de políticas estruturantes e estruturais capazes de responder às duas dimensões de maior fragilidade a nível doméstico: a necessidade de capacitação humana, através da formação de recursos em diferentes áreas, e a necessidade de capacitação do país ao nível de infraestruturas. A solicitação da presença em Díli de um Coordenador Residente das Nações Unidas para assuntos económicos e de desenvolvimento reflete esta mesma leitura e o enfoque em termos de prioridades definidas para o futuro. Uma questão central ainda em aberto é a da gestão da presença externa relativamente às prioridades e objetivos timorenses, questão esta que mesmo face à saída das Nações Unidas enquanto presença alargada, se mantém em diferentes versões, como por exemplo nas cooperações bilaterais e com agências financiadoras, tais como o Banco Mundial. O processo de consolidação da paz e a sua

sustentabilidade é um processo contínuo, que exige respostas aos muitos desafios que permanecem, mas que parece encontrar oportunidades nas bases que se foram enraizando ao longo da última década.

NOTAS BIOGRÁFICAS

António Leitão é doutorando do Programa em Política Internacional e Resolução de Conflitos FEUC-CES. É licenciado em Relações Internacionais pela FEUC, Diplomado em Análise em Política Internacional pelo Institut d'Études Politiques de Bordéus e mestre em Sociologia pela FEUC. É bolseiro de investigação no projeto “Consolidação da paz e a sua sustentabilidade: as missões da ONU em Timor-Leste e a contribuição de Portugal” financiado pela FCT (PTDC/CPJ-CPO/115169/2009). As suas áreas de interesse incluem as políticas de cooperação portuguesa no âmbito da língua em Timor-Leste, política externa portuguesa e intervencionismo internacional.

Carla Luís é doutoranda no programa “Política Internacional e Resolução de Conflitos”, no CES, Universidade de Coimbra. Projeto de tese: “O papel dos sistemas eleitorais nas políticas de peacebuilding da ONU: o caso de Timor-Leste” (FCT SFRH/BD/79096/2011). Investigadora no projecto “Consolidação da paz e a sua sustentabilidade: as missões da ONU em Timor-Leste e a contribuição de Portugal”, do CES. Mestre em Direitos Humanos e Democratização pelo Centro Europeu Interuniversitário de Direitos Humanos e Democratização de Veneza (2005/2006) e licenciada em Direito pela FDUNL (1997/2002). Membro da Comissão Nacional de Eleições e coautora das obras *LEOAL - Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais - anotada e comentada — 2013* e *LEALRAA - Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores - anotada e comentada - 2012*. Exerceu funções como assessora jurídica eleitoral do PNUD e como assessora jurídica parlamentar

no parlamento português. Áreas de interesse: sistemas eleitorais, construção da paz, pós-conflito e Sudoeste Asiático.

Carlos Manuel Morgado Braz, nascido em 1970 na República Popular de Angola, exerceu até dezembro de 2012 a efetividade do serviço militar nos quadros permanentes do Exército. Ao longo da sua carreira como militar, prestou serviço em várias Unidades e estabelecimentos do Exército, tendo cumprido duas missões ao serviço da NATO e uma ao serviço das Nações Unidas. Exerceu funções na NATO como Oficial-adjunto do Esquadrão de Lanceiros do Agrupamento Bravo/KFOR (Kosovo) e de Comandante da Companhia Logística do Agrupamento Golf/SFOR (Bósnia e Herzegovina). Ao serviço das Nações Unidas desempenhou funções como Chefe do Gabinete de Informação Pública do Contingente Militar português na *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET), em Timor-Leste. Possui alguns cursos de especialização no âmbito da sua formação militar de onde se destaca, o de Observador Militar das Nações Unidas e o *Military Police Advanced Course* dos EUA. No âmbito da formação académica, possui o curso em Operações de Paz e Ação Humanitária da FDUC, Pós-Graduação em Direitos Humanos e Democracia da FDUC e o Mestrado em Relações Internacionais com especialização nos Estudos da Paz e da Segurança da FEUC.

Daniela Nascimento é doutorada em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Universidade de Coimbra, mestre em Direitos Humanos e Democratização pelo Centro Europeu Interuniversitário de Direitos Humanos e Democratização de Veneza (2002/2003) e licenciada em Relações Internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. É professora auxiliar de Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e investigadora do Centro de Estudos Sociais (Universidade de Coimbra). Os seus interesses de investigação centram-se nos estudos para a paz, direitos humanos, reconstrução pós-conflito, ação humanitária e desenvolvimento, com enfoque em África. Tem publicado nestas áreas diversos capítulos em livros e artigos em revistas científicas nacionais e estrangeiras.

Helena Carreiras é professora no ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa e investigadora no CIES-IUL. É licenciada e mestre em Sociologia pelo ISCTE-IUL e doutora em Ciências Sociais e Políticas pelo Instituto Universitário Europeu de Florença. Entre 2010 e 2012 foi subdiretora do Instituto da Defesa Nacional (Lisboa) e em 2014 foi Professora Visitante na Universidade de Georgetown em Washington, D.C. As suas áreas de interesse e investigação centrais são Forças Armadas e Sociedade, Segurança e Defesa, Sociologia do Género, Sociologia Política e Metodologia e Epistemologia das Ciências Sociais. Desenvolveu extensa pesquisa sobre o relacionamento entre forças armadas e sociedade, tendo-se debruçado, em particular, sobre o tema da integração feminina nas instituições militares. É autora de vários livros e artigos em revistas especializadas, de entre os quais podem destacar-se *Gender and the Military. Women in the Armed Forces of Western Democracies* (Routledge, 2006 e 2008), *Mulheres em Armas. A Participação Militar Feminina na Europa do Sul* (Cosmos e IDN, 2002), e *Mulheres nas Forças Armadas Portuguesas* (Cosmos, 1997). Coorganizou, entre outras, as obras *Women in the Military and in Armed Conflict* (com Gerhard Kümmel, VS Verlag, 2008), e *Qualitative Methods in Military Studies* (com Celso Castro, Routledge, 2013).

Maria Raquel Freire é investigadora do Centro de Estudos Sociais e Professora Auxiliar com Agregação de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Os seus interesses de investigação centram-se nos estudos para a paz, em particular *peacekeeping* e *peacebuilding*; política externa, segurança internacional, Rússia e espaço pós-Soviético. Tem publicados nestas áreas vários capítulos em livros e artigos em revistas científicas. É autora, entre outros, de *A Rússia de Putin: Vectores Estruturantes de Política Externa*, Almedina, 2011; organizadora de *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*, IUC, 2011; coorganizadora de *Competing for Influence: The EU and Russia in Post-Soviet Eurasia* e de *Russia and European Security*, com R. Kanet, Republic of Letters (dois vols.) 2012, de *Russia and Its Near Neighbours: Identity, Interests and Foreign Policy*, também com R. Kanet, Palgrave, 2012; e de

A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico: Dinâmicas de cooperação e competição num espaço alargado, com P. Daehnhardt, IUC, 2014.

Paula Duarte Lopes é investigadora do Centro de Estudos Sociais e professora auxiliar de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. É doutorada em Ciência Política — Relações Internacionais pela Johns Hopkins University e mestre em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science. Os seus interesses de investigação centram-se nos estudos para a paz, nomeadamente em missões de paz e dinâmicas de *peacebuilding*; políticas e estratégias de apoio ao desenvolvimento; e governação internacional de recursos hídricos. Tem vários capítulos de livro sobre estas temáticas, bem como artigos científicos em revistas nacionais e internacionais.

Ramon Blanco é professor adjunto no curso de Relações Internacionais e Integração na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), pesquisador associado no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e doutorado em Relações Internacionais — Política Internacional e Resolução de Conflitos pela mesma universidade. Colabora, frequentemente, com instituições nacionais e internacionais enquanto professor convidado, pesquisador convidado, e pesquisador associado, e suas pesquisas são financiadas por órgãos de fomento científico nacionais e internacionais. Os seus interesses de pesquisa e publicações centram-se essencialmente nas Teorias das Relações Internacionais, Conflitos Internacionais, Reconstruções Pós-Bélicas, Missões de Paz, Segurança Internacional, Desenvolvimento Internacional, Política Internacional, Pós-Colonialismo(s), Pensamento Descolonial, e Filosofia Política.

Teresa Cierco é doutora em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade do Minho. É professora auxiliar de Relações Internacionais no Departamento de História e Estudos Políticos Internacionais, da Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Os seus interesses de investigação centram-se nos processos de transição nos países dos Balcãs

Ocidentais, com especial referência às questões de Estado de direito, sociedade civil e direitos humanos. Tem publicado vários livros, capítulos e artigos em revistas nacionais e internacionais.

Maria Raquel Freire é investigadora do Centro de Estudos Sociais e Professora Auxiliar com Agregação de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Os seus interesses de investigação centram-se nos estudos para a paz, em particular *peacekeeping* e *peacebuilding*; política externa, segurança internacional, Rússia e espaço pós-Soviético. Tem publicados nestas áreas vários capítulos em livros e artigos em revistas científicas. É autora, entre outros, de *A Rússia de Putin: Vectors Estruturantes de Política Externa*, Almedina, 2011; organizadora de *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*, IUC, 2011; co-organizadora de *Competing for Influence: The EU and Russia in Post-Soviet Eurasia* e de *Russia and European Security*, com R. Kanet, Republic of Letters (2 vols.) 2012, bem como de *Russia and Its Near Neighbours: Identity, Interests and Foreign Policy*, também com R. Kanet, Palgrave, 2012.



Série Investigação

•

Imprensa da Universidade de Coimbra

Coimbra University Press

2015

